Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Klaus Kemmler
aus Tübingen

1969

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547611_0010

Die Abstimmungsmethode des Deutschen Bundestages

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde einer
Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität
zu Tübingen

vorgelegt von
Klaus Kemmler
aus Tübingen

1969

FOTODRUCK PRÄZIS Barbara v. Spangenberg KG · Tübingen

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Professor Dr. Otto Bachof
1. Berichterstatter: Professor Dr. Günter Dürig
2. Berichterstatter: Professor Dr. Thomas Oppermann

Tag der mündlichen Prüfung: 30. Mai 1969

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Literaturverzeichnis	VI
Vorbemerkung	1
I. Teil DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IN DER PRAXIS DES BUNDESTAGES UND DES BUNDESRATES SOWIE DER LÄNDERPARLAMENTE.	8
§ 1 Die Vorbereitung der eigentlichen Abstimmung.	8
§ 2 Der Vorgang der Abstimmung selbst.	13
§ 3 Das Verfahren im Bundesrat und in den Länderparlamenten.	24
II. Teil ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS VON DEN ANFÄNGEN IN GRIECHENLAND BIS ZUR GEGENWART.	28
§ 4 Die Anfänge des Abstimmungsverfahrens in Griechenland.	28
§ 5 Das Abstimmungsverfahren in Rom.	35
§ 6 Die Wiederentdeckung des Majoritätsprinzips durch das kanonische Recht.	46
§ 7 Das Abstimmungsverfahren im Bereich des angloamerikanischen Parlamentarismus.	49
I Die Übernahme des Majoritätsprinzips vom kanonischen Recht.	49
II Die Eventualabstimmung.	52
III Das australische Abstimmungsverfahren.	56
§ 8 Das Abstimmungsverfahren in Frankreich.	59
§ 9 Das Abstimmungsverfahren in der Schweiz.	67
§10 Die historische Entwicklung des Abstimmungsverfahrens in Deutschland.	71

Seite

§ 11 Überblick über das Abstimmungsverfahren verschiedener anderer Parlamente. 80

§ 12 Zusammenfassung 83

III. Teil 90
DOGMATISCHE UNTERSUCHUNG.

§ 13 Zur Methode. 90
§ 14 Normative Grundlagen und rationale Gestaltungsgrundsätze des Verfahrens. 100
§ 15 Inhalt und Grenze der Autonomie. 107
§ 16 Das Mehrheitsprinzip. 110
§ 17 Die demokratische Legitimation der Mehrheitsentscheidung. 116
§ 18 Das Initiativ- und Amendationsrecht. 121
§ 19 Das Initiativ- und Amendationsrecht (Fortsetzung): Die Wirkung des Gleichheitssatzes. 128
§ 20 Das Stimmrecht der Abgeordneten. 134
§ 21 Die funktionellen Kriterien des Abstimmungsverfahrens. 149
§ 22 Die Reihenfolgeabstimmung: Die Festlegung der Reihenfolge. 155
§ 23 Die Reihenfolgeabstimmung (Fortsetzung): Der "weitergehende Antrag". 171
§ 24 Die Reihenfolgeabstimmung (Fortsetzung): Überprüfung der Methode auf ihre Rechts- und Zweckmässigkeit. 179

I Das Prinzip der Reihenfolgeabstimmung. 179
II Das Mehrheitsprinzip 183
III Initiativ- und Amendationsrecht. 183
IV Recht auf Chancengleichheit. 184
V Stimmrecht der Abgeordneten. 192

Seite

§ 25 Die Wahlmethoden. 193
§ 26 Die Eventualabstimmung. 200
§ 27 Die Gründeabstimmung. 208
§ 28 Vorschlag zur Fortbildung des Abstimmungsverfahrens im Bundestag. 210

LITERATURVERZEICHNIS

ALTMANN, Rüdiger, Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages, in DÖV 56, 751 ff.

ARISTOTELES, Athenaion Politeia, ed. Fr. Blass, Leipzig 1898

ARROW, Kenneth J., Social Choice and Individual Values, New York 1951

BENTHAM, Jérémie: Tactique des Assemblées législatives suivie d' un Traité des sophismes politiques. Herausgegeben von Et. Dumont, Genf 1817. Zit.: BENTHAM, Tactique, z.Ed. 1822

BLACK, Duncan, The Theory of Committees and Elections, Cambridge 1958

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964

BRAUNIAS, K., Das parlamentarische Wahlrecht, 2 Bände, Berlin/Leipzig 1932

BREIHOLDT, Hermann, Die Abstimmung im Reichstag, in AÖR NF 10, S. 289 ff.

BUSOLT, Georg - SWOBODA, Heinrich, Griechische Staatskunde, 3. Auflage, München 1920/26

CICERO'S Werke I - XX, IV. Über die Gesetze, Stuttgart 1826 - 1860

CONDORCET, Marquis de, Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendus à la pluralité des voix, Paris 1785

CRON, Paul, Die Geschäftsordnung der Schweiz. Bundesversammlung, Freiburg/Schweiz 1946

CUSHING, Luther S., Manual of Parliamentary Procedure, Baltimore 1950

DACTOGLOU, Prodromos, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, Stuttgart 1960

DAHL, Rouald, A preface to democratic Theorie, Chicago 1956

DUBS, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 1878

DUGUIT, Léon, Traité duDroit Constitunionel, 2. Auflage 1924

DUMONT, Etienne, Souvenirs sur Mirabeau, Paris 1832

DÜRIG, Günter, "Gleichheit", in Staatslexikon, Freiburg 1959 (Br. III, Sp. 983 ff.)

"Staatsformen" in Hdwb. der Sozialwissenschaften Bd. 9, S. 742 ff., Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, I.C.B. Mohr, (Paul Siebeck) Tübingen. Zit.: BVerfGE

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, zit.: RGZ

ESCHENBURG, Theodor, Staat und Gesellschaft in Deutschland, 5. Auflage, Stuttgart 1961

FORSTHOFF, Ernst, Anmerkung zu 2 Urteilen des OVG Lüneburg zum Landeswahlgesetz von Schleswig-Holstein, in AöR 76, S. 369 ff., 1950

FRIEDRICH, Carl J., Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1953

GÄFGEN, Gérard, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963

Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173 (1961) S. 1 - 49

GELLIUS, Aulus, The Attic Nights, Vol. 1, ed. J.C. Rolfs, London 1959

GIACOMETTI, Zaccaria, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, (Neubearbeitung der 1. Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner), Zürich 1949

v. GIERKE, Otto, Das deutsche Genossenschaftsrecht, unveränderter photomechanischer Nachdruck der 1. Ausgabe, Darmstadt 1954

Über die Geschichte des Madoritätsprinzips, in Schmollers Jahrbuch Bd. 39, 1915, S. 565 ff.

GIESE, Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, 1965

HAAGEN, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung, Dissertation Breslau, 1929

HATSCHEK, Julius, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1922

Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. (und einziger) Teil, Berlin und Leipzig 1915, zit.: Hatschek "Parlamentsrecht"

Englisches Staatsrecht, Bd. I u. II, Tübingen 1905/06

HATSELL, John, Precedents of proceedings in the House of Commons, London 1781

HAYMANN, Franz, Die Mehrheitsentscheidung. Ihr Sinn und ihre Schranke, Festschrift für Rudolf Stammler, S. 395 ff.

HECKSCHER, Alb., Bidrag til Grundlaeggelse af en Afstemningslaere, Kopenhagen 1892, zit.: Heckscher, Afstemningslaere

HOMER, Ilias, in Klassiker des Altertums, Berlin 1920

HUBER, Ernst Rudolf, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. I, Stuttgart 1957

I (lbert) C.P., Manual of Procedure in the House of Commons, London

INSCRIPTIONES GRAECAE (JG) ad inlustrandas dialectes selectae, (ed. F. Solmsen - E. Fraenkel), Stuttgart 1966

IPSEN, Hans Peter, Enteignung und Sozialisierung, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Br. 10, 75, Berlin 1952

JUNGHEIM, B., Die Geschäftsordnung für den Reichstag, Berlin 1916

JEFFERSON, Thomas, A Manual of parliamentary practice for the use of the Senate of the United States, 3. Auflage 1813, zit.: JEFFERSON - "Manual"

Handbuch des Parlamentsrechts, Berlin 1819

JELLINEK, Georg, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Auflage, Tübingen 1905

JUNGHANNS, Albert, System der parlamentarischen Abstimmungsregeln im Reich und in den Ländern, Dissertation, Heidelberg 1931

KAUFMANN, Erich, Zur Problematik des Volkswillens, in Rechtsidee und Recht, Bd. 3, S. 272 ff., Göttingen 1960

KLEINRAHM, Kurt, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente ? Zur Ontologie der gesetzgeberischen Willensbildung. In AöR 79, S. 137 ff.

Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950 ff.

KONOPCZYNSKI, Ladislas, Majority Rule, in Encyclopaedia of the Social Sciences, Bd. 10, S. 55 ff. New York 1953

KRÜGER, Herbert, "Parlamentarismus", in Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Bd., S. 209 ff.

LANGE, L., Römische Altertümer, Bd. I u. II, Berlin 1856

LARSEN, J.A.O., Representative Government, in Greek and Roman History, Berkeley and Los Angeles 1955

The Origin and Significance of the counting of votes, in Classical Philology, Vol. XLIV, S. 164 ff., 1949

LAUN, Rudolf, Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem, in Ged.Schr. für W. Jellinek, S. 175 ff., München 1955

LECHNER - HÜLSHOFF, Parlament und Regierung, 2. Auflage, 1958

LEIBHOLZ, Gerhard, Das Wesen der Repräsentation, Neuauflage 1960, Berlin und Leipzig 1929

Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe 1967.

LOEWENSTEIN, Karl, Verfassungslehre, Tübingen 1959

LOTZE, Hermann, Logik, Drei Bücher vom Denken, vom Untersuchen und vom Erkennen, Leipzig 1912

LUCE, R.A. and RAIFFA, H., Games and Decisions, New York 1957

MAY, Thomas Erskine, Das englische Parlamentsrecht und sein Verfahren, Leipzig 1860

Parliamentary Practice, 16. Auflage, London 1957

v. MANGOLDT - KLEIN, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, 1962

MAUNZ - DÜRIG, Grundgesetz, Kommentar, München und Berlin 1963

MEYER, Ernst, Römischer Staat und Staatsgedanke, Zürich 1948

MITTERMEIER, "Geschäftsordnung", in Rottek u. Welckers Staatslexikon, 1838, Bd. VI, S. 614 f.

MIRABEAU, Comte de, Reglements observés dans la Chambre des Commons pour débattre les matières et pour voter, traduit de l'Anglais. Mis en jour par le Comte Mirabeau 1789

v. MOHL, Robert, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 3. Bd., 1858 (Graz 1960)

Lebenserinnerungen, 2 Bände, Stuttgart und Leipzig 1902

Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichstages, Heidelberg 1848

Württembergisches Staatsrecht, Bd. I u. II, Tübingen 1836

MOMMSEN, Theodor, Römisches Staatsrecht, Bd. 1 - 3, 4. Auflage, Tübingen 1952

MÜLLER, Peter Felix, Das Wahlsystem, Zürich 1959

NAWIASKY, Hans, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart und Köln 1950

NIEBUHR, Reinhold, Geschichte des Zeitalters der Revolution 1845

Römische Geschichte, 2. Ausgabe 1830

O'BRIEN MOORE, "Senatus", in Realencyclopädie der deutschen Altertumswissenschaften, Band VI

PERELS, Kurt, Das Autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903

PIERRE, Eugène, Traité de droit politique électoral et parlamentaire, 4. Auflage, Paris 1910

PLATE, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, Berlin 1904

PLINIUS, Die Briefe des jungen Plinius nebst dessen Lobrede auf den Kaiser Trajanus, übers.und erl. v. Eduard Thierfeld, München 1828/9

Recht und Organisation der Parlamente, Herausgegeben im Auftrag der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft, Bielefeld 1958

REDLICH, Josef, Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905, zit.: Redlich, Engl. Parlamentarismus

RIKER, William H., Voting Methods and Irrationality in legislative Decisions, in "Legislative Behaviour", Herausgg. v. John C. Wahlke und Heinz Eulau, Glencoe, Illinois

RITZEL-KOCH, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Frankfurt/Main 1952

v. ROTTECK, Carl - WELCKER, Carl, Das Staatslexikon, 12. Bd. Altona 1845

SCHMID, Paul, Der Begriff der kanonischen Wahl in den Anfängen des Investiturstreits, Stuttgart 1926

SCHMITT, Horst, Das legislative Votum, Eine parlamentsrechtliche Untersuchung über die Beratung und Abstimmung der gesetzgeberischen Körperschaften, Dissertation, Bonn 1959

SCHMITT, Carl, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 1. Auflage, München-Leipzig 1923

Verfassungslehre, Berlin, Nachdruck 1957

SCHNEIDER, Hans, Der preußische Staatsrat 1817 - 1918, München und Berlin 1952

Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben, in Festschrift für Rudolf Smend, S. 303 ff., 1955

Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in Gedächtnis-Schrift für Walter Jellinek, München 1955

SCHOEMANN, G.F. - LIPSIUS, J.H., Griechische Altertümer, 4. Auflage, Berlin 1897 - 1902

SCHULZE, C.F., Von den Volksversammlungen der Römer, Gotha 1815

SCHÜLE, Adolf, Demokratie als politische Form und als Lebensform, in Festschrift für Rudolf Smend, S. 321 ff., Göttingen 1952

SHUBIK, Martin, Spieltheorie und Sozialwissenschaften, Frankfurt 1965

der Unvorhersehbarkeit aller parlamentarischen Konstellationen, aller politischen Imponderabilien usw. elastisch sein, sie muß daher Raum schaffen für Experimente, muß teilweise Lücken offen lassen oder sich mit der Darstellung mehr oder weniger unscharfer Konturen begnügen; [5] eben darum muß sie auch leicht abänderbar sein. [6]

Da die Geschäftsordnung somit ungeeignet zur durchgehenden Kodifizierung ist, sind die Normen, die vom Bundestag bei der Erledigung der ihm vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben zu beachten sind, also die Geschäftsordnung im materiellen Sinn, [7] bei mehreren Quellen zu suchen, und nur ein kleiner Teil der Normen ist in formell niedergelegten Vorschriften zu finden. [8] So enthält der dritte Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 38 bis 49 GG) eine Reihe von Organisationsbestimmungen für den Bundestag, wobei sich das Grundgesetz allerdings nach dem Vorbild der kontinentaleuropäischen Verfassungen damit begnügt, hier einige fundamentale Bestimmungen, und diese lediglich in groben Umrissen, zu treffen. [9]

---

5) Vgl. dazu Altmann, Zum Rechtscharakter der GeschO des Bundestages, S. 751; BVerfGE 10, 19: "Die Regeln über die innere Ordnung jedes Parlaments sind durch eine gewisse Flexibilität gekennzeichnet."
Vgl. dazu Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 555.

6) Dazu Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 800 f.

7) Dazu Haagen, Rechtsnatur der Geschäftsordnung, S. 3 Nr. 2, der sie als "Geschäftsordnung im weiteren Sinn" bezeichnet.

8) Schmitt, Das legislative Votum, S. 77: "Positive Gesetzesnormen bilden nur den kleinsten Teil der Regelung ..."

9) Hatschek, a.a.O., S. 32; anders ist z.B. die Regelung in Schweden, das die GeschO durch Verfassungsgesetz regelt; dazu Haagen, a.a.O., S. 20; Recht und Ordnung der Parlamente II Nr. 720058; Hatschek, a.a.O., S. 31.

In den Bundesgesetzen dagegen sind keine Geschäftsordnungsnormen enthalten. [10] Die umfassendste Quelle der positivierten Geschäftsordnungsnormen ist die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, also die Geschäftsordnung im formellen Sinn. [11] Diese kann allerdings weder in ihrer Systematik noch in ihrem Inhalt einem Gesetz gleichgestellt werden. [12] Vielmehr enthält sie nur einen Ausschnitt des Parlamentsbrauchs, sie ist "nur ein Niederschlag, der äußere Niederschlag des Parlamentsbrauchs und empfängt von ihm Dasein und Leben." [13] Dies zeigt sich in besonderem Maße auch für die Abstimmungsmethode, wie sie hier untersucht werden soll; sie beruht im wesentlichen auf ungeschriebenen Regeln, die dazuhin leicht abänderbar sind, und die nicht selten durchbrochen werden. Deswegen können der Wortlaut der Geschäftsordnung des Bundestages und ihre Systematik allenfalls einen dürftigen Anhaltspunkt für das Abstimmungsverfahren selbst geben. [14]

Da sich also Voraussetzungen und Ablauf des Abstimmungsverfahrens nur aus dem komplexen und unübersichtlichen Gebilde der Geschäftsordnung im materiellen Sinne

---

10) Die §§ 105 ff. StGB z.B. enthalten keine eigentlichen Geschäftsordnungsnormen.

11) Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nach der Bekanntmachung vom 21.1.1952, BGBl. II, S. 1048 und Bekanntmachung vom 2.1. 1962, BGBl. II, S. 1; vgl. Haagen, a.a.O., S. 3 Nr.2: "Geschäftsordnung im engeren und eigentlichen Sinne ... ist der Inbegriff derjenigen Bestimmungen, die sich das Parlament selbst gegeben hat, und die eine formelle Aufzeichnung gefunden haben."

12) Vgl. dazu BVerfGE 1, 149.

13) Hatschek, a.a.O., S. 86.

14) Dazu Hatschek, a.a.O., S. 86.

entnehmen lassen, ergibt sich die Notwendigkeit, zunächst die tatsächliche Übung des Bundestages eingehend darzustellen. Der erste Teil der Arbeit beschränkt sich dabei auf eine rein technische Darstellung des Abstimmungsverfahrens in seinen Voraussetzungen und seiner Handhabung, ohne daß hier bereits eine Wertung - etwa die rechtliche Qualifizierung der Verfahrensnormen - vorgenommen werden soll. Dies gilt ebenso für das Verfahren im Bundesrat und in den Länderparlamenten.

Um jedoch eine ausreichende Grundlage für die systematische juristische Untersuchung der geltenden Abstimmungsmethoden zu schaffen, ist darüber hinaus eine historische und rechtsvergleichende Betrachtung des Beschlußverfahrens erforderlich. Zum Verständnis des Parlamentsrechts ist nämlich in ganz besonderem Maße die Kenntnis seiner historischen Entwicklung notwendig. [15] Rationalistische Erwägungen, die völlig unabhängig von den historischen Gegebenheiten angestellt wurden, wie etwa das Werk von Condorcet, [16] führten zu unbrauchbaren Ergebnissen. [17] Setzen jedoch für gewöhnlich historische Darstellungen beim Ursprung des Parlamentarismus, nämlich beim englischen Parlament an,

---

15) BVerfGE 1, 148 f: "Bei der Auslegung der Geschäftsordnung ist die parlamentarische Tradition und Praxis mit heranzuziehen, wie sie durch die historische und politische Entwicklung geformt worden ist;" vgl. dazu die Entscheidung der RStGH vom 10.11.1932 - StGH 13/33 - RGZ 139, Anh. S. 5, sowie Entscheidung vom 20.12.1932 - StGH 20/32 - RGZ 139, Anh. S. 15.

16) Essay sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions, 1785; zit. nach Tecklenburg, Beschlußfassung, Anm. 5 zu S. 89.

17) Dazu Tecklenburg, a.a.O., S. 75.

so muß eine Darstellung speziell des Beschlußverfahrens wesentlich früher einsetzen. Das Problem der richtigen Abstimmungsmethode ist weitgehend unabhängig von den besonderen Wesenszügen der jeweiligen Verfassungsordnung; es stellt sich überall dort, wo das Majoritätsprinzip gilt. Das Verfahren beruht im wesentlichen auf einigen elementaren technischen Erfordernissen, die sich aus der Psychologie menschlicher Gemeinschaften ergeben; [18] demgemäß wird seine Grundstruktur bereits dort deutlich, wo das Majoritätsprinzip sich soweit gefestigt hat, daß eine relativ beständige Verfahrensordnung entstehen konnte, nämlich in Griechenland.[18a] Hier ist also mit der historischen Darstellung anzusetzen, wobei allerdings nur der Versuch unternommen werden kann, die lange Entwicklung des Verfahrens von Griechenland über Rom und die mittelalterliche Kirche bis zur Rezeption des Majoritätsprinzips im englischen Parlamentarismus in ihren wesentlichen Umrissen darzulegen.

Über die Notwendigkeit der Rechtsvergleichung im Parlamentsrecht selbst besteht allgemein Einigkeit.[19] Wenn auch Hatschek insoweit nicht gefolgt werden kann, als er hierin die einzige Methode des Parlamentsrechts sieht, so ist doch die Berücksichtigung der vom ausländischen Parlamentsrecht entwickelten Paradigmen unerläßlich.

---

18) Vgl. Redlich, a.a.O., S. 10.

18a) dazu eingehend unten S. 26 ff.

19) Tecklenburg, a.a.O., S. 75: "Auf der geschichtlichen Grundlage kann dann namentlich durch Vergleichung des Verfahrens in den Parlamenten verschiedener Staaten eine Beurteilung und Ergründung des Wesens der Beschlußfassung stattfinden." Dazu auch Schmidt, a.a.O., S. 8: "Zum Verständnis wie zur rechtlichen Einordnung und Würdigung mancher Normen sind Rechtsvergleichung und Rückblick ... nötig."

Erst wenn durch die eingehende Description des geltenden Verfahrens im Deutschen Bundestag sowie durch die historische und rechtsvergleichende Darstellung der Abstimmungsverfahren die empirische Grundlage geschaffen ist, soll im dritten Teil der Arbeit mit einer vertieften juristischen Untersuchung der Abstimmungsmethode des Bundestages begonnen werden.

ERSTER TEIL

DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IN DER PRAXIS DES BUNDESTAGES, DES BUNDESRATES UND DER LÄNDERPARLAMENTE

§ 1 DIE VORBEREITUNG DER EIGENTLICHEN ABSTIMMUNG

Während im Zuge der Neuordnung des staatlichen Lebens die verfassungsrechtliche Stellung und Funktion des Parlamentes eine teilweise Neugestaltung erfahren haben, die von der deutschen verfassungsrechtlichen Tradition abweicht, sind die parlamentarischen Verfahrensgrundsätze unmittelbar von der Weimarer Republik übernommen worden; dies gilt auch für das Abstimmungsverfahren.

Soweit das Verfahren in der Geschäftsordnung seinen Niederschlag findet, wird dies dokumentiert durch die widerspruchslose Übernahme des Abstimmungsverfahrens bei der Annahme der vorläufigen Geschäftsordnung vom 20. September 1949, [1] die bis auf redaktionelle Änderungen, die durch den Wortlaut des Grundgesetzes bedingt waren, der Geschäftsordnung des Reichstages in der Fassung vom 31.12. 1922 entsprach.

Die heutige Geschäftsordnung des Bundestages vom 6.12. 1951 [2] wurde zwar teilweise ganz neu gestaltet, so wurde unter anderem der Funktionsbereich der Fraktionen und Ausschüsse genauer umgrenzt, und es wurden Bestimmungen über die mündliche Fragestunde eingeführt, das Abstimmungsverfahren jedoch wurde wieder im wesentlichen unberührt gelassen; so entspricht vor allem § 52 GeschO über die Fragestellung durch den Präsidenten dem § 101 a GeschO des Reichstages; [3]

1) 1.BT 5. Sitzg. S. 19 C ff.; in Kraft getreten ist die Geschäftsordnung am 1. Januar 1950.
2) 1.BT 179.Sitzg. S. 7445 ff.; in Kraft getreten ist diese Geschäftsordnung am 1. Januar 1952.
3) Eine grundsätzliche Neuerung für einen eng umgrenzten Bereich bringt nur § 55 GeschO; näheres dazu u.S. 16 f.

die grundlegenden Prinzipien des Abstimmungsverfahrens sind im Bundestag auch nie zur Debatte gestanden; sie wurden also gewissermassen als ein gesicherter und apriorischer Bestand des Parlamentarismus übernommen. Soweit im Bundestag Debatten über Abstimmungsfragen geführt wurden,ging es immer nur um die richtige Anwendung dieser grundsätzlich anerkannten Regeln im konkreten Einzelfall.

Das Abstimmungsverfahren des Bundestages ist neben der Wahl eine besondere Form des parlamentarischen Beschlußverfahrens; anders als die Wahl allerdings ist es nur zum Teil positiv geregelt; grundlegende Vorschriften für das Verfahren sind beispielsweise Art. 42 Abs. 2,Art. 77 und Art. 121 GG. Eingehender ist das Verfahren in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt, so in den §§ 49 ff. und 83 ff. GeschO; ein wesentlicher Teil des Verfahrens beruht jedoch auf parlamentarischem Gewohnheitsrecht und auf Parlamentsbrauch.

Der Geschäftsgang des Bundestages kennt zwei Arten von Abstimmungen: einmal die sogenannte Textabstimmung oder Einzelabstimmung, die sich den einzelnen Beratungen anschliesst, aber keine Außenwirkung erzeugt und noch abänderbar ist, und zum anderen die sog. Schlußabstimmung, in der über die Annahme oder Ablehnung eines Gesetzentwurfes abgestimmt wird (§ 88 GeschO) und die das eigentliche "legislative Votum" ergibt. [4] Unabhängig von dieser unterschiedlichen rechtlichen Bedeutung der Abstimmungen bleibt jedoch das anzuwendende Verfahren jeweils dasselbe, und daher können diese Abstimmungen hier gemeinsam behandelt werden.

Die Leitung der Abstimmung kommt dem Präsidenten des Bundestages im Rahmen seiner Aufgabe der Verhandlungs- bzw. Sitzungsleitung zu (§§ 7 Abs. 1 S. 2, 24 Abs. 1 S. 1 und 50 ff. GeschO). Zeitlich schließen sich die Abstimmungen im allgemeinen unmittelbar einer vorangehenden Beratung an.

---

4) Vgl. Schmitt, Das legislative Votum, S. 51

Um hier eine deutliche Grenzlinie zwischen diesem Verfahrensabschnitt und dem der Abstimmung zu ziehen wird, die Beratung vom Präsidenten formell geschlossen (§ 30 Abs. 1 GeschO). und die Abstimmung ausdrücklich eröffnet (§ 50 Abs. 1 S. 1 GeschO). Die Abstimmung ist immer ein selbständiger und einheitlicher Verfahrensabschnitt und von der vorangehenden Beratung zu trennen: Häufig werden Abstimmungen verschoben und zunächst Beratungen anderer Gegenstände vorgezogen, oder es finden auch Abstimmungen statt, ohne daß überhaupt eine Beratung des Gegenstandes erfolgt wäre. Die deutliche Trennung der Beratung von der Abstimmung ist schon deshalb unentbehrlich, weil einige Anträge nur bis zum Beginn der Abstimmung gestellt werden können, sie aber andererseits möglichst aus der eigentlichen Sachberatung herausgehalten werden sollen, da es sich ausschließlich um formelle, sog. geschäftsleitende Anträge handelt: Es sind dies der Antrag auf Übergang zur Tagesordnung (§ 29 GeschO), der Antrag auf Feststellung der Beschlußfähigkeit (§ 50 GeschO) und der Antrag auf namentliche Abstimmung (§ 57 GeschO). Diese Anträge können bis zum tatsächlichen Beginn des Abstimmungsvorganges, d.h. bis zur Fragestellung durch den Präsidenten gestellt werden. [5]

Als Objekt einer Abstimmung muß dem Bundestag ein an bestimmte formelle Voraussetzungen gebundener, inhaltlich genau formulierter Vorschlag von einem hierzu ausdrücklich Berechtigten unterbreitet sein, zu dem der Bundestag seine Stellungnahme abgeben soll.

Terminologisch werden hierbei Vorlagen und Anträge unterschieden, wobei allerdings Grundgesetz und Geschäftsordnung eine systematische Verwendung dieser beiden Begriffe vermissen lassen. Generell kann nur festgestellt werden, daß Vorschläge, die dem Bundestag von der Bundesregierung oder vom Bundesrat unterbreitet werden, als Vorlagen bezeichnet werden (§§ 75 Abs. 1, S. 76 Abs. 1 101 GeschO; anders allerdings § 29 Abs. 2 GeschO). Dabei kann es sich um

5) Schmitt, S. 99, sowie Junghanns, System der parlamentarischen Abstimmungsregeln im Reich und in den Ländern, S. 12.

Gesetzentwürfe handeln, die einer Abstimmung bedürfen, oder aber um Denkschriften, Nachweisungen usw., die keiner besonderen Beschlußfassung bedürfen (§ 76 GeschO).

Kommen die Vorschläge aus der Mitte des Bundestages, also von Abgeordneten, so werden sie als Anträge bezeichnet (§§ 75 Abs. 2, 76 Abs. 1 GeschO). Eine Ausnahme hiervon macht Art. 76 Abs. 1 GG, der auch die aus der Mitte des Bundestages kommenden Gesetzentwürfe als "Vorlagen" bezeichnet, und gemäß § 96 Abs. 1 Geschäftsordnung werden auch die einschlägigen Anträge von Mitgliedern des Bundestages als "Finanzvorlagen" bezeichnet. Ebenfalls als "Antrag" ist der Vertrauensantrag des Bundeskanzlers gemäß § 103 Geschäftsordnung i.V. mit Art. 68 GG bezeichnet, obwohl der Bundeskanzler nicht notwendig Bundestagsabgeordneter ist (§ 75 Abs. 2 GeschO). Im übrigen sind die Regierungsmitglieder jedoch nicht unmittelbar zur Antragsstellung befugt.

Unter den Anträgen der Abgeordneten sind wieder zu unterscheiden einmal die selbständigen Anträge -das sind etwa Entschließungen oder der Mißtrauensantrag gemäß § 98 GeschO, bzw. Art. 67 GG, im parlamentarischen Sprachgebrauch auch die Gesetzesentwürfe aus der Mitte des Bundestages gemäß Art. 67 Abs. 1 GG;[6] dazu gehören weiter die geschäftsleitenden Anträge (§§ 23 - 34 GeschO) - zum anderen die unselbständigen Anträge, das sind die sog. Änderungsanträge zu Vorlagen oder selbständigen Anträgen (§§ 81,86 und 100 GeschO), die formell und inhaltlich von diesen abhängen.

Ein Antrag besonderer Art ist der Antrag des federführenden Ausschusses an den Bundestag ~~in dem Bericht~~ gemäß § 74 Abs. 2 Geschäftsordnung, in dem die vom Ausschuß vorgeschlagenen Änderungen dem überwiesenen Gesetzesentwurf gegenübergestellt werden.

---

6) Vgl. § 97 GeschO und Lechner - Hülshoff, Parlament und Regierung, Anm. 1 zu § 97 GeschO.

Über diese Vorlagen bzw. Anträge wird die Abstimmung eröffnet, wenn sie beschlußreif sind, d.h. wenn die Formerfordernisse erfüllt sind. Voraussetzung dazu ist, daß sie rechtzeitig eingebracht wurden, wie z.B. Änderungsanträge gemäß § 81 Abs. 1 Geschäftsordnung, die vor Beratungsschluß eingebracht werden müssen. Sie müssen grundsätzlich dem Präsidenten schriftlich vorliegen (§§ 75 Abs. 1 und 81 Abs. 1 S. 2 GeschO). Nicht erforderlich ist, daß der Antrag gedruckt vorliegt. Sind allerdings in der einmaligen oder in der dritten Beratung Änderungsanträge angenommen worden, ehe sie gedruckt verteilt waren, so muß, wenn es von einer Anzahl von Abgeordneten, die einer Fraktionsstärke entspricht, verlangt wird, nochmals abgestimmt werden (§§ 87, 88 GeschO). Eine Ausnahme hiervon machen nur die Anträge zur Geschäftsordnung, die sog. geschäftsleitenden Anträge, die nicht an eine bestimmte Form gebunden sind, also auch mündlich gestellt werden können (§§ 23 - 34, 53, 57 und 46 GeschO).

Die Anträge und Vorlagen müssen ggf. die erforderliche Unterstützung haben; so bedarf gemäß § 30 Geschäftsordnung der Antrag auf Vertagung oder Schluß der Beratung der Unterstützung von 30 anwesenden Abgeordneten (ebenso §§ 31, 46 GeschO), der Antrag auf namentliche Abstimmung derjenigen von 50 anwesenden Mitgliedern (§ 57 GeschO), und selbständige Anträge von Abgeordneten müssen jeweils von soviel Mitgliedern unterschrieben sein, wie einer Fraktionsstärke entspricht (§ 97, ebenso §§ 100 und 107 GeschO u.a.). Weitere Voraussetzung ist, daß die Vorlagen und Anträge den Bestimmungen der Geschäftsordnung entsprechend beraten sein müssen.

§ 2 DIE ABSTIMMUNG

Sind die formalen Voraussetzungen erfüllt, so bringt der Präsident die Fragen, über die abzustimmen ist, in Vorschlag. Über welchen Gegenstand im einzelnen abgestimmt werden soll, das Abstimmungsthema also, ist teilweise durch die Geschäftsordnung geregelt, teilweise von Zweckmässigkeitserwägungen bestimmt. So wird gemäß § 80 Abs.2 Geschäftsordnung in der zweiten Beratung die Einzelberatung der Vorlage über jede selbständige Bestimmung eröffnet und geschlossen und nach Schluß jeder Einzelberatung abgestimmt. Da die Reihenfolge der Beratung durch den Beschluß des Bundestages geändert werden kann (§ 80 Abs.3 GeschO), und die Abstimmung somit auch über mehrere Einzelbestimmungen gemeinsam durchgeführt werden kann, kann auch über mehrere oder alle Teile eines Gesetzentwurfes gemeinsam abgestimmt werden (die sog. en-bloc-Abstimmung gemäß § 83 S.1 GeschO). Von dieser Möglichkeit wird vor allem dann Gebrauch gemacht, wenn keine Änderungsanträge gestellt sind und wenn die Einzelbestimmungen voraussichtlich angenommen werden. [1] Umgekehrt muß auf Verlangen eines Abgeordneten eine Frage geteilt werden, wenn kein Mitglied widerspricht (§ 53 S.1 GeschO); bestehen Zweifel an der Zulässigkeit der Teilung, so entscheidet bei selbständigen Anträgen der Antragsteller, bei Vorlagen der Bundestag.

Der Präsident ruft das Abstimmungsthema - meist die Nummer eines bestimmten Umdrucks - auf, und stellt als Zusatz die sog. Frage, das ist die Aufforderung zur Abstimmung, die allerdings meist nicht in Frageform erfolgt; diese Aufforderung wird immer so formuliert, daß sie mit einfacher Zustimmung oder Ablehnung, bzw. mit "Ja"oder "Nein" zu beantworten ist, wobei zuerst positiv,

1) Vgl. Ritzel-Koch, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Anm. 2 zu § 82 GeschO.

also nach der Zustimmung gefragt wird (§ 52 GeschO).[2] Verlangt ein Abgeordneter, daß die Frage vorgelesen wird, so muß der Text des Abstimmungsthemas, also die jeweilige Bestimmung, vom Präsidenten bzw. einem Schriftführer gemäß § 53 S. 2 Geschäftsordnung im ganzen Wortlaut verlesen werden. Stehen verschiedene, nicht zusammengehörige Gegenstände, z.B. verschiedene Entschließungen oder mehrere Gesetzentwürfe zur Abstimmung an, so werden sie der zeitlichen Reihenfolge des Einbringens nach behandelt. Sind dagegen zu einer Vorschrift, einer Bestimmung eines Antrages oder einer Vorlage Alternativvorschläge eingebracht,[3] so wird, unter der Voraussetzung, daß sie sachlich in Verbindung mit jener stehen, über diese Anträge gemeinsam beraten und ebenso werden sämtliche sachlich zusammengehörige Alternativen gemeinsam zur Abstimmung gebracht, sie bilden eine einheitliche Abstimmung mit einer Fragestellung (§ 52 GeschO); allerdings wird über sie nicht gleichzeitig, sondern in einer vom Präsidenten vorgeschlagenen Reihenfolge abgestimmt. Anders liegt der Fall nur in zwei Fällen: Einmal, wenn mehrere gleichlautende Anträge vorliegen; diese werden behandelt, als wenn ein einziger Antrag vorliegen würde. Zum anderen ist dies der Fall bei der Auswahl von Orten (§ 55 GeschO).

Zum Vorschlag des Präsidenten über die Reihenfolge kann gemäß § 52, letzter Satz, Geschäftsordnung das Wort verlangt werden (vergl. § 13 Abs. 3 GeschO BR); wird gegen diese Fassung der Fragestellung, zu der auch die Festlegung der Reihenfolge gehört, Widerspruch eingelegt, dann entscheidet der Bundestag durch Beschluß.[4]

---

2) Die Fragestellung lautet z.B.: "Wer für den Antrag ist, den bitte ich, die Hand zu erheben... Gegenprobe!"

3) Bei Gesetzesvorlagen ist dies nur bei der 2. und 3. Lesung möglich (§ 29 GeschO).

4) Ritzel - Koch, a.a.O., Anm. 3 zu § 52 GeschO

Die Geschäftsordnung des Bundestages stellt für die Bestimmung der Reihenfolge der Abstimmung keine Regeln auf; jedoch wird diese im wesentlichen nach altem parlamentarischen Gewohnheitsrecht des Bundestages bestimmt. Hierzu wurde ein besonderes Schema entwickelt, nach dem die Alternativvorschläge in drei Kategorien eingeteilt werden: [5]

a) Unter dem Hauptantrag versteht man im Bundestag bei Gesetzesentwürfen und Haushaltsvorlagen (§ 77 Abs. 1 GeschO) in der ersten und zweiten Lesung diese selbst bzw. deren Einzelbestimmungen, oder, wenn Ausschußberatungen vorausgegangen sind, die Anträge der Ausschüsse;[6] in der dritten Beratung sind dies die Beschlüsse der zweiten Beratung (§ 84 Abs. 2 GeschO). Unerheblich ist diese Unterscheidung im Falle von Verträgen mit auswärtigen Staaten, da hier Änderungsanträge überhaupt unzulässig sind (§§ 77 Abs. 1 S. 1, 78 S. 4 GeschO). Alle anderen Vorlagen und Anträge, die in einer Beratung erledigt werden, z.B. selbständige Anträge von Abgeordneten, bleiben jeweils Hauptanträge (§§ 77 Abs. I, 97 Abs. I GeschO).

b) Änderungsanträge dagegen sind alle Anträge, die sich inhaltlich auf die Hauptanträge beziehen, die also darauf gerichtet sind, diesen entweder einzuschränken, zu erweitern oder zu ersetzen, mögen sie selbständig abgefaßt, also für sich allein betrachtet schon sinnvoll und abgeschlossen formuliert sein, oder unvollständig gefaßt sein, also darauf gerichtet, in ihrer Formulierung nur einen Teil des Vortrages des Hauptantrages abzuändern, und damit nur im Zusammenhang mit diesem verständlich sein; zu dieser Kategorie gehören auch die Änderungsanträge zu Änderungsanträgen, sog. Unteranträge; ebenfalls gehören dazu solche Anträge, die nur eventuell gestellt sind, also für den Fall der

---

5) Vgl. zum folgenden Schmitt, Das legislative Votum, S. 102 ff.

6) Vgl. Ritzel - Koch, a.a.O., Anm. 3 zu § 80 GeschO

Annahme oder Ablehnung eines Antrages.

c) Geschäftsordnungsanträge sind Alternativvorschläge, die sich zwar nicht inhaltlich auf einen Hauptantrag beziehen, die jedoch die weitere geschäftsmäßige Behandlung des Hauptantrages betreffen, und die gemeinsam mit den Sachanträgen zur Abstimmung gelangen. (Außer Betracht bleiben hier die Anträge gemäß § 53 GeschO auf Teilung der Frage und gemäß § 57 GeschO auf namentliche Abstimmung; diese sind zwar ebenfalls Geschäftsordnungsanträge, unterliegen jedoch als sog. Minderheitenrechte nicht der Abstimmung durch den Bundestag.)
Für alle Geschäftsordnungsanträge gilt der Grundsatz, daß über sie vor den Anträgen zur Sache abgestimmt wird.[7] Dies ergibt sich für den Antrag auf Übergang zur Tagesordnung aus dem Wortlaut der Geschäftsordnung selbst: "Über Anträge auf Übergang zur Tagesordnung ist vor anderen Änderungsanträgen abzustimmen" (§ 29, Abs.I GeschO);[8] im übrigen beruht dies auf einer ständigen Übung des Bundestages.[9]
Die Reihenfolge innerhalb der Geschäftsordnungsanträge selbst ist teilweise durch die Geschäftsordnung geregelt. So gilt § 29 Abs.1, S.4 GeschO auch für weitere Geschäftsordnungsanträge;[10] auch diesen geht der Antrag auf Übergang zur Tagesordnung vor.

---

7) Vgl. auch Junghanns,System der parlamentarischen Abstimmungsregeln im Reich und in den Ländern, S.45 sowie 3. BT 142. Sitzg. S. 8058 A.

8) Vgl. 1. BT 52. Sitzg. S. 1920 D; 2. BT 53. Sitzg. S. 2627 B und 74. Sitzg. S. 4067 D.

9) Als Beispiele hierfür: a: Für die Rückverweisung eines Antrages an den Ausschuß gem. § 82 GeschO: 1.BT 202. Sitzg. 8681 B; b: Für den Antrag auf Ausschußüberweisung gem. §§ 77, 82, 99 und 107 GeschO: 2. BT 76. Sitzg. 4190 C und 79. Sitzg. S. 4390 C.

10) Siehe auch Ritzel-Koch, a.a.O., Anm.3 zu § 29 GeschO.

Weiter geht gem. § 30 Abs. 2 S. 3 GeschO der Antrag auf Schluß der Beratung dem Antrag auf Vertagung gem. § 31 GeschO vor. Soweit die Reihenfolge nicht durch die GeschO ausdrücklich geregelt ist, wird sie nach dem Grundsatz festgelegt, daß der weitergehende Antrag zuerst zur Abstimmung kommt.

Hierbei wird entsprechend der Regelung der §§ 29 Abs. 1 S. 3 und 30 Abs. 2 S. 3 GeschO davon ausgegangen, daß der weitergehende Antrag immer derjenige ist, der das größte Hindernis für eine rasche geschäftsmäßige Behandlung der Vorlage bzw. des Antrages wäre; dies zeigen konkrete Beispiele aus der Praxis des Bundestages: "Der Antrag auf unbefristete Absetzung der Vorlage von der Tagesordnung ist weitergehend als der Antrag auf Vertagung mit Frist";[11] ähnlich auch folgende Reihenfolgeentscheidung: "Der Antrag, die Vorlage einem neu zu bildenden Sonderausschuß gem. § 62 GeschO zu überweisen, geht weiter als der Antrag auf Überweisung an den zuständigen Ausschuß".[12]

Liegen bei Sachanträgen mehrere Hauptanträge zur Abstimmung vor, so z.B. mehrere Anträge auf Entschließungen, dann gilt für die Abstimmung die Regel, daß der weitergehende Antrag zuerst zur Abstimmung kommt.[13] Änderungsanträge kommen jeweils vor der Einzelbestimmung, auf die sich beziehen, also vor dem Hauptantrag, zur Abstimmung: "...über Änderungsanträge ist abzustimmen, bevor über die Vorlage, zu der sie gestellt sind abgestimmt wird."[14]

---

11) 2.BT 71. Sitzg., S. 3857 B.

12) 2.BT 94. Sitzg., S. 5349 A; vgl. hierzu auch Ritzel - Koch, a.a.O., Anm. 3 zu § 30

13) Vgl. 2. BT 72. Sitzg., S. 3932 B und 115 Sitzg., S. 6188 A.

14) Ritzel - Koch, a.a.O., Anm. 4a zu § 81 und Protokoll des Ausschusses für Geschäftsordnung unter I. 45. Sitzg. vom 30.6.1950, S. 2.

Unter-Abänderungsanträge kommen vor den Änderungsanträgen, auf die sie sich beziehen, zur Abstimmung. [15] Solche Unteränderungsanträge kommen allerdings sehr selten vor, da die Anträge meist als selbständige Anträge formuliert werden. Für die Reihenfolge der Änderungsanträge gibt die Geschäftsordnung des Bundestags keine ausdrückliche Regel; es besteht der feststehende Brauch, daß über den weitergehenden Antrag zuerst abgestimmt werden soll, dann über den weniger weitgehenden usw. bis zu dem ursprünglichen Gegenstand auf den sich die Änderungsanträge beziehen. [16] Bezugspunkt für die Ordnung der Fragen nach der Regel vom weitergehenden Antrag soll der jeweilige Hauptantrag sein; [17] teilweise aber wird hierbei nicht der Hauptantrag, sondern der bisher bestehende tatsächliche Zustand, den die Vorlagen und Anträge zu ändern trachten, als Ausgangspunkt für die Ermittlung des weitergehenden Antrags genommen. [18]

Angesichts der Vielfalt der dem Bundestag vorgelegten Vorlagen und Anträge lassen sich nur wenige generelle Hinweise auf die Praxis bei der Reihenfolgebestimmung für Sachanträge geben: Als weitestgehender Antrag wird regelmässig der Antrag auf Streichung angesehen; bei der Streichung handelt es sich um eine besonders drastische Form der Ablehnung. Zur Frage der Zulässigkeit eines

---

15) 2. BT 45. Sitzg., S. 2164 B und 3. BT 47. Sitzg., S. 2670 D und S. 2679 B.

16) Vgl. Ritzel-Koch, a.a.O., Anm. 4 zu § 52 und Anm. 4 b zu § 81. Grundsätzliche Ausführungen hierzu in: 3. BT 47. Sitzg., S. 2670 D; ebenso 1. BT 279. Sitzg., S. 13991 C; sehr allgemein: 2. BT 89. Sitzg., 5034 A: "Die Ordnung der Fragen geschieht nach der Logik und nach dem Sachzusammenhang.

17) So 1. BT 136. Sitzg., S. 7040 A; 2. BT 44. Sitzg., S. 2177 A (für viele andere).

18) Vgl. 2. BT 47. Sitzg., S. 2677 A.

solchen Antrags besteht angesichts des § 52 GeschO keine einheitliche Auffassung des Bundestages; der Antrag auf Streichung einer ganzen in sich zusammenhängenden Bestimmung wurde teilweise zugelassen, [19] teilweise nicht zugelassen, da grundsätzlich über eine ganze Bestimmung positiv abgestimmt werde. [20]

Ob es sich nun aber um den Antrag auf Streichung einer ganzen Bestimmung oder nur auf Teile einer Bestimmung handelt, er wurde jeweils als der weitestgehende betrachtet. [21] Aus den Bundestagsprotokollen ist lediglich eine Abweichung von dieser Reihenfolge festzustellen und zwar in einer Sitzung, in der nach kurzer Debatte ein Änderungsantrag vor dem Antrag auf Streichung zur Abstimmung kam. [22]

Der Antrag auf Wiederherstellung der Vorlage, etwa zur Abänderung eines Ausschußantrages, kommt an der Stelle zur Abstimmung, an der die Vorlage selbst zur Abstimmung käme, wenn sie ein Änderungsantrag wäre. [23] Handelt es sich um Geldsummen, sei es direkt im Antrag, sei es indirekt in der finanziellen Auswirkung eines Antrages, so kommt der Antrag mit der höchsten Summe zuerst zur Abstimmung. [24]

---

19) 2.BT, 56. Sitzg., S. 2792 B; 152 Sitzg., S. 8226 B; 48.Sitzg., S. 2370 B.
20) 2.BT, 155. Sitzg., S. 8477 C und S. 8482 C.
21) Vgl. dazu auch 2.BT, 45. Sitzg., S. 2174 C; 91. Sitzg., S. 5162.
22) 2.BT, 56. Sitzg., S. 2792 A.
23) 2.BT, 85. Sitzg., S. 4640 C.
24) Vgl. 3. BT, 73. Sitzg., S. 3911 B; 151 Sitzg., S. 8668 C; 154. Sitzg., S. 8860 C und S. 8863 B.

Häufig wird die Regel, den weitergehenden Antrag zuerst zur Abstimmung zu bringen, bei der Anordnung der Reihenfolge der Abstimmung jedoch bewußt überhaupt nicht angewandt; dies ist einmal dann der Fall, wenn eine größere Zahl von Anträgen vorliegt, [25] zum anderen wurde die Regel außer acht gelassen in Fällen, bei denen zwar in der Formulierung der Anträge Unterschiede bestanden, bei denen jedoch ein inhaltlicher Unterschied vom Präsidenten nicht festgestellt werden konnte; hier wurde regelmäßig in der Reihenfolge des Einreichens der Anträge abgestimmt. [26] Die Reihenfolgebestimmungen entsprechend dem Zeitpunkt des Einreichens der Anträge wird ebenfalls in Fällen angewandt, bei denen sich die Anträge inhaltlich vom Hauptantrag aus nach entgegengesetzten Richtungen bewegen. [27] Ebenfalls in der Reihenfolge des Einbringens, teilweise aber auch nach dem Alphabet, brachte man vor Einführung des § 55 GeschO alle diejenigen Anträge zur Abstimmung, die den Auswahl des Sitzes einer Behörde betrafen; [28] so wird heute noch abgestimmt, wenn nur zwei Vorschläge vorliegen. [29]

Eventualanträge sind zulässig; sie kommen jeweils direkt nach dem Antrag, auf den sie sich beziehen, zur Abstimmung.

---

25) So Vizepräsident Dr. Schmid in 3.BT, 117, Sitzg., S. 6732 C: " Es ist nicht ganz einfach, bei diesen Anträgen eine sachgerechte Reihenfolge der Abstimmung vorzuschlagen und durchzuführen. Ich werde ganz einfach und primitiv vorgehen und in der Reihenfolge abstimmen lassen, in der die Anträge eingereicht worden sind und begründet werden."

26) 1.BT, 174. Sitzg., S. 7142 D; 3.BT, 158. Sitzg., S. 9103 C.

27) 2.BT, 158 Sitzg., S. 8677 A

28) 2.BT, 222 Sitzg., S. 13165 B

29) 1.BT, 159 Sitzg., S. 6378 B

Vollkommen geändert wurde die Reihenfolge der Abstimmung durch eine Geschäftsordnungspraxis der Ausschüsse, die sich immer mehr durchsetzt: [30] Ausschußberichte an den Bundestag gem. § 74 GeschO enthalten häufig unter Nr.2 den Antrag, bestimmte Gesetzentwürfe als erledigt zu betrachten; es handelt sich darum, daß häufig in die Ausschußfassung des Gesetzentwurfes sowohl der ursprüngliche Initiativentwurf als auch die Änderungsvorschläge eingearbeitet sind, und zwar unter Zustimmung der Ausschußmitglieder, deren Fraktion die Änderungsvorschläge eingebracht hatte, so daß dann zur Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens nurmehr die Ausschußfassung des Gesetzentwurfs zur Abstimmung kommen soll, ohne daß die Fraktionen gezwungen wären, ihre Anträge formell zurückzuziehen. Die Änderungsvorschläge sollen nicht als erledigt abgelehnt werden, sondern als erledigt betrachtet werden. [31] Die Verfahrensweise ist noch nicht einheitlich; so werden die Fraktionen teilweise vom Präsidenten vor der Abstimmung über den Antrag um ihr Einverständnis zu diesem Verfahren gebeten, [32] teilweise werden die Fraktionen nicht besonders gehört. [33]

Die Zulässigkeit von Ausschußanträgen, einen Antrag für erledigt zu erklären, ist allerdings noch umstritten; so erklärte Vizepräsident Dr. Schmid: "Der Antrag des Ausschusses ist geschäftsordnungswidrig...Man kann als Ausschuß nicht beantragen, den Entwurf für erledigt zu erklären." [34] Das Verfahren ist jedoch, vor allem im 3. Bundestag so häufig zur Anwendung gekommen, daß es einer besonderen Erwähnung bedarf. Die Reihenfolge wird ent-

---

30) Vgl. Register zu den Verhandlungen des Deutschen Bundestages 1. Teil: Sachregister, 3. Wahlperiode 1957 "GeschO" II D.

31) 3. BT, 142. Sitzg., S. 8057 B

32) 3. BT, 165. Sitzg., S. 9619 C

33) 3. BT, 142. Sitzg., S. 8058 A

34) 3. BT, 165. Sitzg., S. 9663 C und B

entgegen der Übung, daß Änderungsanträge vor dem Hauptantrag zur Abstimmung kommen, bestimmt. Zuerst wird immer über den Ausschußentwurf, also den Hauptantrag, abgestimmt; man wird davon ausgehen müssen, daß der zweite Teil des Hauptantrages nur eventuell, nämlich für den Fall der Annahme der Ausschußfassung, gestellt ist. Ist diese angenommen, so wird über den zweiten Teil des Hauptantrages, nämlich die übrigen Änderungsanträge für erledigt zu erklären, abgestimmt. Wird dieser Teil des Ausschußantrages abgelehnt, so müßte einzeln über die vorliegenden Änderungsanträge abgestimmt werden, obwohl der Hauptantrag in der Ausschußfassung bereits angenommen ist. Liegen mehrere Hauptanträge oder zu einem Hauptantrag mehrere Alternativvorschläge vor, so legt der Präsident bzw. der Bundestag durch Beschluß gem. § 52 GeschO mehrere Abstimmungsreihen fest: Einmal eine Abstimmungsreihe der Geschäftsordnungsanträge, dann die Abstimmungsreihen der sachlich zum Hauptantrag bzw. zu einem bestimmten Teil des Hauptantrags gestellten Änderungsanträge.

Der Bundestag stimmt dann einzeln über die Anträge ab; soweit die Geschäftsordnung oder das Grundgesetz nichts anderes vorschreiben, entscheidet über die Annahme eines Gegenstandes die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen der anwesenden Mitglieder (Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG und § 54 S. 3 GeschO); bei Stimmengleichheit ist der Gegenstand abgelehnt. [35]

Ist innerhalb einer Abstimmungsreihe ein Antrag angenommen worden, so bedeutet dies den Schluß dieser Reihe;[36] die übrigen Anträge, über die noch nicht abgestimmt worden ist, sind von der Abstimmung ausgeschlossen und gelten als abgelehnt.

---

35) Ritzel - Koch, a.a.O., Anm. 2a zu § 54

36) 1.BT, 174. Sitzg., S. 7143 A und C; 2.BT, 201 Sitzg., S. 1181 B

Nach Ablehnung sämtlicher Änderungsanträge wird noch über den Hauptantrag abgestimmt, denn ihre Ablehnung wird nicht als Annahme des Hauptantrages gewertet. [37] In Einzelfällen jedoch wurde der Hauptantrag ohne besondere Abstimmung für angenommen erklärt, wenn der Präsident aus dem Verlauf der vorhergegangenen Abstimmungen mit Sicherheit eine Mehrheit für den Hauptantrag erwartete. [38] Ist ein Änderungsantrag angenommen, so wird über den Hauptantrag nunmehr in der so veränderten Fassung abgestimmt. [39]

Soweit Streichungsanträge als zulässig betrachtet werden, wird hier anders vorgegangen: Ist ein Antrag auf Streichung angenommen, so wird über den Hauptantrag nicht mehr abgestimmt; ist ein Antrag auf Streichung jedoch abgelehnt worden, so wird teilweise dennoch über den Hauptantrag abgestimmt, [40] teilweise aber wird die Ablehnung des Streichungsantrags zugleich als Annahme des Hauptantrags gewertet. [41] Ist in einer Reihe von Hauptanträgen ein Antrag angenommen worden, so wird über die restlichen Anträge nicht mehr abgestimmt, sie gelten als abgelehnt. [42]

Eine Abstimmung ist geschlossen, wenn der Präsident das Ergebnis der Abstimmung festgestellt und verkündet hat und wenn das Ergebnis vom Bundestag gebilligt worden ist; die Billigung erfolgt im allgemeinen stillschweigend. Dieses Verfahren der Abstimmungsbeendigung gilt für jede einzelne Abstimmung zu jeder Einzelfrage.

Einer besonderen Berücksichtigung bedarf das Verfahren des Bundestages bei der Auswahl des Sitzes einer Bundesbehörde bzw. bei der Bestimmung von Zuständigkeiten und ähnlichen Entscheidungen gem. § 55 GeschO, denn hier wird

---

37) 1.BT, 179. Sitzg., S. 7418 A; 2.BT, 25. Sitzg.,S.1021 D
38) 1.BT, S. 8488 B und S. 12251 D
39) 1.BT, 279.Sitzg., S. 13992 A
40) 2.BT, 25. Sitzg., S. 1021 D
41) 1.BT, 198. Sitzg., S. 8488 D
42) 2.BT, 27. Sitzg., S. 1181 C, für viele andere.

dem Abstimmungsverfahren ein gänzlich anderes Prinzip zugrunde gelegt:
Bei der Beratung des Gesetzes über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung waren in der 3. Lesung zwei Änderungsanträge, die den Sitz der Bundesanstalt betrafen, eingebracht worden, und es entstanden Unklarheiten über die Reihenfolge der Abstimmung; der Ausschuß für Geschäftsordnung hat daraufhin eine grundsätzliche Auslegung gem. § 119 (vorläufige) Geschäftsordnung vorgeschlagen, die vom Bundestag angenommen wurde. [43] Hierbei schlug der Ausschuß eine analoge Anwendung des § 16 (vorläufige) Geschäftsordnung vor, der Bestimmungen über die Personenwahl enthielt; diese Bestimmung wurde im wesentlichen Inhalt des § 55 GeschO, der bei der Beratung der neuen Geschäftsordnung des Bundestages eingeführt wurde. [44] Der grundsätzliche Unterschied zum bisherigen Abstimmungsverfahren im Bundestag liegt darin, daß für den Fall der Bestimmung des Sitzes einer Bundesbehörde sowie für den Fall der Bestimmung von Zuständigkeiten und ähnlichen Entscheidungen (§ 55 Abs. 4 GeschO) Alternativvorschläge nicht mehr nacheinander zur Abstimmung kommen, sondern gemeinsam, und daß gleichzeitig über alle Vorschläge abgestimmt wird, so daß eine Reihenfolgeentscheidung hier nicht getroffen zu werden braucht. [45]

---

43) 1.BT, 159. Sitzg., vom 10.7.1951, S. 6378 und S. 6380 D sowie S. 6381

44) 1.BT, 179 Sitzg., S. 7445 D

45) Lechner - Hülshoff, (Anm. 2 zu § 55 GeschO) machen verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Anwendung wahlrechtlicher Gesichtspunkte bei der Abstimmung geltend; eine Begründung hierzu geben sie allerdings nicht.

SMEND, Rudolf, Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig 1928

Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, Tübingen 1923

STAROSOLSKYJ, Wolodymyr, Das Majoritätsprinzip, in Wiener staatswissenschaftliche Studien, Wien und Leipzig 1916

STAWSKI, Joseph, Le principe de la majorité, Dissertation, Genf 1920

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, Berlin 1867 - 1870

STURGIS, Standard Code of Parliamentary Procedure, 1950

TACITUS, Germania, erkl. v. A. Gudemann, Berlin 1916

TECKLENBURG, Adolf, Die Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich seit 1789, Tübingen 1911, zit.: Tecklenburg, Wahlrecht

Die parlamentarische Beschlußfassung, in Jahrbuch des Öffentl. Rechts, Bd. VIII, 1914, zit.: Tecklenburg, Beschlußfassung

TRENDELENBURG, Adolf, Über die Methode bei Abstimmungen, in Kleine Schriften, Leipzig 1871

TRIEPEL, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in AöR 39 (1920) S. 476

TROSSMANN, Hans, Der Deutsche Bundestag, Darmstadt 1963

United Nations Textbook, 3. Auflage, Leiden 1958

Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt/Main, Stenogr. Bericht; Herausgegeben von Professor Franz Wigard, Frankfurt 1848

Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographische Berichte.

Verhandlungen der württembergischen Kammer der Abgeordneten, Stuttgart 1848 ff.

WERNER - KLECATSKY, Das österreichische Bundesverfassungsrecht, Wien 1961

ZSCHUKE, O. Th. L., Die Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente, Berlin 1928

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
BGBl I	Bundesgesetzblatt Teil I (1951 ff.)
BGG	Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) Hamburg 1954 ff.;
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgesetzes, Tübingen 1952 ff.
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
f.	folgende (Seite) (ff. folgende (Seiten))
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949
GeschO	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in der Fassung vom 2.1.1962
Rdnr.	Randnummer
RG	Reichsgericht
S.	Seite
Sp.	Spalte
StGB	Strafgesetzbuch vom 15.5.1871
vgl.	vergleiche
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

VORBEMERKUNG

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit der Abstimmungsmethode des Bundestages als einem Bestandteil und einer Institution des allgemeinem Parlamentsrechts, d.h. des das Parlament betreffenden und vom Parlament selbst für seine eigenen Zwecke geschaffenen Rechts. Gegenstand der Untersuchung ist das Verfahren der Ermittlung des Parlamentswillens nach der Beratung eines der Kompetenz des Parlaments unterliegenden Gegenstandes, also die Beschlußfassung als Integration der Willensäußerung einer Vielzahl von Abgeordneten. Nicht Gegenstand der Untersuchung sind der Prozeß der Willensbildung (die Beratung), sowie die äußeren Modalitäten der Stimmabgabe, wie etwa die Frage der geheimen Abstimmung, des Hammelsprungs usw.

Das Parlamentsrecht findet - darauf wurde oft hingewiesen - nur selten eine wissenschaftliche Würdigung.[1] Dies gilt insbesondere auch für die Abstimmungsmethode, obwohl sie für das ganze Parlamentsverfahren von zentraler Bedeutung ist, da in der Abstimmung ja die ganze parlamentarische Arbeit mündet und hier die eigentliche Entscheidung gefällt wird.[2]
Die staatsrechtliche Literatur befaßt sich mit dem Parlamentsrecht meist nur sporadisch, sie begnügt sich

---

1) u.a. Hatschek, Parlamentsrecht S.11 ff; Kleinrahm, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente ? S. 137 f.; Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 75. Über die Gründe hierzu vgl. Schneider, Die Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane, S. 306 ff., sowie Kleinrahm, a.a.O., S. 79 f.

2) Breiholdt, Die Abstimmung im Parlament, S. 290.

im allgemeinen mit der Darstellung der das Parlament betreffenden Verfassungsnormen und einem Überblick über einige wichtige Stationen des Gesetzgebungsverfahrens.[3] Darüber hinaus setzte sich die Forschung lediglich mit Immunitätsfragen und dem Problem der rechtlichen Einordnung der parlamentarischen Geschäftsordnungsregeln auseinander.
Mit zunehmender Justitiabilität dieses Bereiches jedoch wird das Bundesverfassungsgericht mit einzelnen parlamentsrechtlichen Problemen, so z.B. mit der Zuteilung der Redezeiten an die Fraktionen oder der Frage der Verfassungsmäßigkeit einzelner Bestimmungen der Geschäftsordnung des Bundestages befaßt.[4]
Über diese wenigen Fälle der Einzelfallösung hinaus jedoch beschränken sich die Arbeiten auf einer mehr oder weniger vollständigen Deskription des Geschäftsganges, d.h. der geltenden Regeln und Übungen des Parlaments, und versuchen allenfalls in kasuistischen Sammlungen für einzelne Regeln eine praktikable Auslegung zu finden; es sind dies meist Arbeiten, die von Parlamentariern selbst für Zwecke der parlamentarischen Praxis verfaßt sind.

Eine solche eingehende Darstellung des tatsächlichen Geschäftsganges und der Regeln ist als Basis einer systematischen parlamentsrechtlichen Untersuchung zweifellos unerläßlich, denn es ist gerade eine Besonderheit der Geschäftsordnungsnormen, daß sie nicht systematisch und lückenlos kodifiziert sind.
Um einen reibungslosen Ablauf der Parlamentsgeschäfte zu gewährleisten, muß die Verfahrensordnung angesichts

---

3) Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, S. 456 ff.
4) BVerfGE 10, 4 ff; 1, 144 ff.

§ 3 DAS VERFAHREN IM BUNDESRAT UND IN DEN LÄNDERPARLAMENTEN

Die Abstimmungsverfahren des Bundesrates sowie der Länderparlamente stimmen in allen wesentlichen Punkten mit dem des Bundestages überein. Dies gilt u.a. für die Regelung des Initiativrechtes, der Beschlußfähigkeit und der formalen Unterscheidung von Vorlagen und Anträgen, bzw. von Hauptanträgen, Änderungsanträgen und Geschäftsordnungsanträgen. Auch dort bringt der Präsident die Vorschläge jeweils in einer bestimmten Reihenfolge zur Abstimmung, wobei die Annahme eines Antrages den Schluß der Abstimmungsreihe bedeutet. Ebenso wie in der Geschäftsordnung des Bundestages fehlen eingehendere Regelungen für die Reihenfolgebestimmung in den Geschäftsordnungen der Landtage von Nordrhein-Westfalen, des Saarlandes und von Schleswig-Holstein sowie in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin. Alle übrigen Geschäftsordnungen jedoch enthalten detaillierte Vorschriften für die Reihenfolgebestimmung:

Der Grundsatz, daß Anträge zur Geschäftsordnung vor solchen zur Sache zur Abstimmung kommen, ist positiviert in den Geschäftsordnungen der Landtage von Bayern (§ 133 Abs. 1 GeschO), von Baden-Württemberg (§ 92 Abs. 5 GeschO), von Hessen (§ 106 Abs. 2 GeschO), von Niedersachsen (§ 78 Abs. 1 GeschO), von Rheinland-Pfalz (§ 42 3 Nr. 1 - 4 GeschO), sowie in der Geschäftsordnung der Bürgerschaft von Hamburg (§ 37 Abs. I GeschO).

Eingehendere Regeln für die Reihenfolge der Geschäftsordnungsanträge geben die Geschäftsordnungen der Landtage von Niedersachsen (§ 78 Abs. 1 Ziff. b GeschO), von Rheinland-Pfalz (§ 43 Abs. 3 Ziff. 1 - 4 GeschO) und der Bremischen Bürgerschaft (§ 51 Abs. 1 Ziff. 1 und 2), während die Geschäftsordnungen der Landtage von Bayern (§ 133 Abs. 2 GeschO), von Baden-Württemberg (§ 92 Abs. 5 GeschO) und von Hessen (§ 106 Abs. 3 GeschO) die Regelung treffen, daß der Antrag, der der Weiterbe-

behandlung des Gegenstandes am meisten widerspricht, vor anderen Geschäftsordnungsanträgen zur Abstimmung vorzulegen ist.

Die ausdrückliche Regelung, daß innerhalb der Sachanträge über Änderungsanträge vor dem Hauptantrag, auf den sie sich beziehen, abgestimmt wird, enthalten die Geschäftsordnungen des Bayerischen Senates (§ 70 Abs. 2 GeschO), der Bürgerschaft von Hamburg (§ 37 Abs. 1 GeschO), sowie des Landtages von Rheinland-Pfalz (§ 43 Abs. 6 GeschO).

Für die Reihenfolge, in der über gleichrangige Sachanträge abgestimmt wird, geben sowohl die Geschäftsordnungen der Landtage von Bayern (§ 133 Abs. 3 GeschO), von Baden-Württemberg (§ 92 Abs. 5 GeschO), von Hessen (§ 106 Abs. 4), von Niedersachsen (§ 78 Abs. 1 Nr. C GeschO) und von Rheinland-Pfalz (§ 43 Abs. 4 GeschO) als auch die Geschäftsordnung des Bundesrates (§ 13 Abs. 3 GeschO) und des Bayerischen Senates (§ 70 Abs. 2 GeschO) die Anweisung, daß über den Antrag, der sich von der Vorlage bzw. vom Hauptantrag am weitesten entfernt, zuerst abzustimmen ist; die Geschäftsordnungen des Bayerischen Landtages unterscheidet zwischen Abänderungsanträgen und "Zusatzanträgen", d.h. solchen Anträgen, die eine Erweiterung des Verhandlungsgegenstandes bezwecken (§ 133 Abs. 4 S. 1 GeschO), stellt diese den Abänderungsanträgen in der Behandlung jedoch gleich.

Nur die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft weicht von der Regel des weitergehenden Antrages grundsätzlich ab: " Bei mehreren in einer Linie stehenden Anträgen entscheidet in der Regel die Zeit der Einbringung ", (§ 51 Abs. 2 GeschO). Eine ähnliche Bestimmung trifft die Geschäftsordnung des Landtages von Rheinland-Pfalz: "Gehen die Anträge gleich weit, so ist über den älteren zuerst abzustimmen." (§ 43 Abs. 4 S. 2 GeschO).

Handelt es sich um Zahlen, so wird nach der Geschäftsordnung des Baden-Württembergischen Landtages (§ 92 Abs. 4 GeschO) und des Hessischen Landtages (§ 106 Abs. 4 GeschO) zuerst über die höhere Zahl abgestimmt; handelt es sich um Geldsummen, so wird über die kleinere in Anschlag gebrachte Einnahme - und die größere Ausgabesumme zuerst abgestimmt nach den Geschäftsordnungen der Bremischen Bürgerschaft (§ 51 Abs. 3 GeschO) und ähnlich nach der Geschäftsordnung des Landtages von Rheinland-Pfalz (§ 43 Abs. 5 GeschO) und des Landtages von Niedersachsen (§ 78 Abs. 2 GeschO). Bei Zeitbestimmungen ist nach der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft (§ 51 Abs. 3 GeschO) und des Landtages von Rheinland-Pfalz (§ 43 Abs. 5 GeschO) über die längere Zeit zuerst zu entscheiden.

Eine Besonderheit bezüglich der Eventualanträge liegt bei der Geschäftsordnung des Landtages von Niedersachsen vor, wonach ein Eventualantrag nur zur Abstimmung kommen darf, wenn der Hauptantrag abgelehnt ist (§ 78 Abs. 3 GeschO).

Die Verfahrensweise des Bundestages im Falle der Auswahl eines Behördensitzes gem. § 55 GeschO wurde vom Landtag von Baden-Württemberg nahezu wörtlich übernommen (§ 93 GeschO).

ZWEITER TEIL

ÜBERBLICK ÜBER DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS VON SEINEN ANFÄNGEN IN GRIECHENLAND BIS ZU SEINEN GEGENWÄRTIGEN ERSCHEINUNGSFORMEN IN DEUTSCHEN UND AUSLÄNDISCHEN PARLAMENTEN

§ 4 DIE ANFÄNGE DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS IN GRIECHENLAND

Die einheitliche Anwendung des gleichen Abstimmungsverfahrens in der Praxis sämtlicher Parlamente der Bundesrepublik läßt den Eindruck entstehen, es handle sich bei diesem Verfahren um einen axiomatischen Bestandteil des Parlamentarismus; jedoch zeigt eine Betrachtung der historischen Entwicklung des Verfahrens und der gegenwärtigen Praxis ausländischer Parlamente eine Reihe völlig verschiedenartiger Verfahrensweisen.

Die Geschichte des Abstimmungsverfahrens ist mit derjenigen des Majoritätsprinzips aufs engste verknüpft; liefert dieses den materiellen Grundsatz der kollektiven Willensbildung, so bietet jenes ihre konkrete Organisationsform, es ist nichts anderes als der technische Aspekt des Majoritätsprinzips.

Erst als sich die Mehrheitsentscheidung in langer Entwicklung aus einer empirischen Form der Willensbildung zu einem allgemeinen Prinzip herauskristallisierte, waren die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sich aus mehr oder weniger zufälligen Techniken ein planmäßiges Abstimmungsverfahren entwickeln konnte; und so läßt der jeweilige Stand der Ausbildung des Verfahrens seinerseits Rückschlüsse auf die Gebräuchlichkeit und Bedeutung des Majoritätsprinzips in den betreffenden Gemeinwesen zu.

Der Ursprung des Majoritätsprinzips und damit auch der ersten planmäßig gestalteten Verfahrensweisen liegt

in Griechenland [1]; allerdings lassen sich Zeitpunkt und Ort der Entwicklung nicht mit Bestimmtheit feststellen.

Die Willensbildung von Heergemeinden und Bürgerversammlungen, wie sie Homer in der Ilias und Odyssee beschreibt, läßt allenfalls Ansätze zum Mehrheitsprinzip erkennen; sie ist kaum reglementiert: Die Versammelten nehmen zu formlos vorgetragenen Vorschlägen durch laute Zurufe Stellung.[2] Ungefähr seit dem 7. Jahrhundert v. Chr. [3] aber hatte sich der Grundsatz, daß eine Frage so entschieden wird, wie es der numerischen Mehrheit der Stimmen entspricht, in einer Reihe griechischer Republiken durchgesetzt, wenn auch etwa Sparta an der archaischen Form festgehalten hatte.[4] Eine eingehende Darstellung des Verfahrens durch zeitgenössische Schriftsteller liegt uns nicht vor; Aussagen zu einzelnen Punkten des Verfahrens lassen jedoch den Schluß zu, daß das Majoritätsprinzip bereits zu verschiedenen festen Formen der Resultatsermittlung geführt hatte. [5]

Am besten überliefert ist die Verfahrensweise der demokratischen Institutionen, insbesondere der Ekklesia in Athen. Zur Kompetenz dieser Bürgerschaftsversammlung gehörten alle Angelegenheiten, die die Gemeinde als solche betrafen, insbesondere die Beschlußfassung über Gesetze, die Bestellung von Beamten sowie, auf dem Gebiet der Rechtspflege, die Aburteilung

---

1) Vgl. Konopczynski, Majority Rule, S.55; Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 124.
2) Homer, Ilias VII, S. 407; vgl. Tacitus, Germania S. L.
3) Larsen, The Origin and Significance of the counting of votes, S. 164.
4) Konopczynski, a.a.O., S. 55
5) Derselbe, a.a.O., S. 55

schwerer Delikte.[6] Das Initiativrecht, das Recht, einen bestimmten Gegenstand der Versammlung zur Beschlußfassung vorzulegen, hatte ausschließlich der Rat (ἡ βουλή); dieser faßte zunächst einen Vorbeschluß (das Probuleuma), der entweder einen formulierten Antrag an die Versammlung enthielt, oder aber den Gegenstand lediglich formell einführte, die Art und Weise seiner Erledigung jedoch dem Ermessen der Versammlung anheim stellte.[7] Bei Wahlversammlungen und im Falle der Durchführung einer Vorwahl für die spätere Auslosung von Beamten enthielt das Probuleuma die vom Rat vorgeschlagene Kandidatenliste.[8] Bei Gerichtsverhandlungen, etwa beim Verfahren gegen Beamte wegen schwerer Verbrechen gegen das öffentliche Wohl, enthielt das Probuleuma die Anklage, ebenfalls entweder mit einem bestimmten Strafantrag,[9] oder mit nur formeller Einführung der Sache.[10]
Bei einem formellen Probuleuma, das keinen Antrag enthielt, verstand sich eine Beratung von selbst; andernfalls aber wurde zunächst darüber abgestimmt, ob der Antrag bzw. die Vorschlagsliste des Rates direkt angenommen werden, oder ob eine Beratung stattfinden solle, die sog. Procheirotonie.
Fand eine Beratung statt, so hatte der Bürger das Recht der Isegorie, das Recht nämlich, einmal zur Sache das Wort zu ergreifen und einen Antrag zu stellen. Dieses Recht, an gewisse persönliche Voraussetzungen gebunden und durch Strafbestimmungen gegen Mißbrauch geschützt, war ein Grundrecht des Bürgers in der griechischen Demokratie, auch wenn es später praktisch nurmehr von einer Klasse berufsmässiger Rhetoriker ausgeübt wurde.[11]

---

6) Busolt, Griechische Staatskunde, S. 847, 1007 ff.
7) Busolt, a.a.O., S. 453
8) Schoemann-Lipsius, Griechische Altertümer, S. 410
9) Busolt, a.a.O., S. 1007
10) Aristophanes Thes., S. 372
11) Busolt, a.a.O., S. 453; Schoemann-Lipsius, AR II S. 278

Ging es um sachliche Fragen, so konnte der Antrag als Änderungsantrag oder als selbständiger Antrag formuliert sein, er konnte auch dem Antrag des Probuleuma vollkommen entgegengesetzt sein. [12] Ging es um die Beamtenbestellung, so konnte der Antrag gestellt werden, anstelle eines vom Rat vorgeschlagenen einen anderen Bürger auf die Liste zu setzen. [13] Bei Ende der Beratung standen also unter Umständen eine ganze Reihe von Abänderungs- und Gegenvorschlägen zur Abstimmung; dies widerlegt Niebuhrs Ansicht, wonach im Altertum nie über einzelne Artikel eines Gesetzes oder über Änderungen, die ein anderer vorgeschlagen, abgestimmt wurde, sondern "das Ganze in der Einheit, welche es von seinem Urheber empfangen hatte" angenommen oder verworfen worden sei. [14] Die Bezeichnung für "abstimmen" war χειροτονεῖν, was ursprünglich "Handaufheben" bedeutete, später jedoch für alle Abstimmungsmodalitäten, also auch für die Stimmabgabe mittels Stimmsteinen oder Wachstäfelchen, angewandt wurde. [15] Ebenso verwandt wurde die Bezeichnung "psephisma", was sich von ψῆφος (Stimmstein, Tontäfelchen), ableitet, und Stimmabgabe durch Einwerfen von Stimmsteinen in die Urnen bedeutete. Diacheirotonie, oder in der gleichen Bedeutung, Diapsephisis, war die Bezeichnung für die Abstimmung mit Gegenprobe, wenn nur eine Alternative vorlag (A-nicht A), bei Gerichtsverfahren etwa, "schuldig" oder "nicht schuldig". [16] War über mehr als eine Alternative zu entscheiden, so hieß die Abstimmung ebenfalls

---

12) Schoemann-Lipsius, a.a.O., S. 182; Inscriptiones Graecae II, 1 Z 56; Z 64 (zur Formulierung der Änderungsanträge).

13) Aischilos S. 18.

14) Niebuhr, Römische Geschichte, B. 1, II S. 354.

15) Schoemann-Lipsius, a.a.O., S. 410.

16) Busolt, a.a.O., S. 1002 Anm. 1.

Diacheirotonie bzw. Diapsephisis; es wurde"durchgestimmt". [17] Dabei war eine begriffliche Unterscheidung von Wahl und Abstimmung noch nicht vollzogen; Diacheirotonie und Diapsephisis waren termini technici sowohl für Personalentscheidungen als auch für Sachentscheidungen, wie etwa bei Gesetzesbeschlüssen oder Strafurteilen. [18]

Die Verfahrensweise bei komplizierten Abstimmungsthemen, etwa bei mehreren Änderungsvorschlägen zu einem Antrag, oder wenn mehrere Ämter besetzt werden mußten, wobei sich um jedes Amt mehrere Kandidaten bewarben, befand sich noch auf der Anfangsstufe der Entwicklung.
Sokrates rechnet die Anordnung der verschiedenen Vorschläge bei der Fragestellung zur Kunst des Staatsmannes; er wurde verspottet, als er einmal als Prytane abstimmen lassen sollte, und er diese Kunst nicht verstand. [19] Aus Aristoteles' Darstellung der Abstimmung bei Gerichtsverfahren vor besonderen Gerichten [20] ergibt sich, daß hier in der Praxis nur zwei Alternativen zur Abstimmung standen: Der Antrag des Anklägers und der Antrag des Angeklagten. Aristoteles wendet sich gegen den Vorschlag des Hippodamus, [21] der den Richtern eine zwischen beiden Anträgen vermittelnde Entscheidung ermöglichen wollte, mit der Begründung, es müßte dadurch Verwirrung in die Abstimmung des Gerichtshofes kommen. [22]

---

17) Busolt, a.a.O., S. 1000 und Larsen a.a.O., 174
18) Vgl. Busolt, a.a.O., S. 1000
19) Gorgias, p. 473 E, zit. bei Trendelenburg, Über die Methode bei Abstimmungen, S. 8
20) Aristoteles, Athenaias politeia, 68 C 34, 14
21) Aristoteles, Athenaias politeia, II 5 (8), 3.8 f. S. 1268 Ab 7 ff.
22) Vgl. Schoemann-Lipsius, a.a.O., S. 253 ff.

Er sieht also bereits beim Vorliegen einer dritten Alternative erhebliche Schwierigkeiten entstehen.

Aus der Beschreibung einiger weniger Verfahren lassen sich jedoch Rückschlüsse auf die Anordnung verschiedener Alternativen bei der Abstimmung ziehen:
So wurden bei der Nomothesie, einem Gesetzgebungsverfahren zur Zeit des Demosthenes, die Alternativen nacheinander zur Abstimmung vorgelegt: Zuerst wurde über das bereits bestehende Gesetz abgestimmt; wurde dieses abgelehnt, dann wurde über das beantragte Gesetz, das jenes ersetzen sollte, abgestimmt. [23]
Ein Verfahren, bei dem die Alternativen nicht nacheinander sondern alle zugleich zur Abstimmung gebracht wurden, wurde bei der Diadikasai angewendet. Die Diadikasai war ein Rechtsstreit, bei dem mehrere, mindestens aber zwei Parteien, behaupteten, ein größeres Recht auf eine Sache beziehungsweise eine geringere Verpflichtung aus einer Sache als die anderen Parteien zu haben. [24] Bei der Abstimmung wurde eine der Zahl der beteiligten Parteien entsprechende Anzahl von Gefäßen aufgestellt; die Geschworenen hatten nur einen Stimmstein, den sie in das Gefäß derjenigen Partei legten, der sie Recht gaben; die Partei mit den meisten Stimmen trug den Sieg davon. [25]
Ähnlich wurde beim Ostrakismus abgestimmt; dabei ging es um die zehnjährige Verbannung eines Bürgers, der sich dem Verdacht ausgesetzt hatte, die Errichtung einer Tyrannei zu betreiben. [26] Jeder Abstimmende gab eine Tonscherbe ab, in die der Name des von ihm

---

23) Demosthenes, XXIV, 33, zit. bei Busolt a.a.O., S. 1012
24) Schoemann-Lipsius, a.a.O., II, 2 S. 463 ff.
25) Schoemann-Lipsius, a.a.O., III, S. 926
26) Larsen, a.a.O., S. 173; Schoemann-Lipsius, I, S. 242, Busolt, a.a.O., S. 884, Anm. 2

Verdächtigten eingeritzt war. Wurden insgesamt 6000 Stimmen abgegeben, so hatte der Meistgenannte Attika zu verlassen.

So hatten sich zwar für einzelne Verfahren rein empirisch bestimmte Abstimmungsformen entwickelt, ein bestimmter, allgemeingebräuchlicher, in seinen Formen feststehender Verfahrenstypus allerdings hatte sich noch nicht durchgesetzt.

Welche Mehrheit jeweils für einen Beschluß erforderlich war, ist nicht bekannt; es ist jedoch zweifelhaft, ob bei jeder Art der Abstimmung die Mehrheit der im ganzen abgegebenen Stimmen, also die absolute Mehrheit, zur Beschlußfassung erforderlich war.[27] Wurde nämlich über alle Alternativen zugleich abgestimmt, wie z.B. beim Ostrakismus und bei der Diadikasei, so liegt es nahe, daß sich die Stimmen entsprechend verteilten; von mehreren Wahlgängen, etwa nach Ausscheiden der Vorschläge, die die geringste Stimmenzahl erhalten hatten, ist aber nichts überliefert; dies legt den Schluß nahe, daß in diesen Fällen bereits eine relative Mehrheit zur Entscheidung ausreichte.

---

27) So u.a. Busolt, a.a.O., S. 455

§ 5 DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IN ROM

Die Tradition des Mehrheitsprinzips fand ihre Fortführung bei den Kollektiventscheidungen in den politischen Institutionen Roms. [1] Zwar ist über die hierzu angewandte Verfahrensweise mehr überliefert als über die griechische, eine umfassende zeitgenössische Darstellung liegt uns jedoch auch hier nicht vor; [2] so muß auch hier aus vereinzelten Hinweisen in den Quellen der Versuch einer Rekonstruktion des Verfahrens vorgenommen werden. [3]

Ein breites Anwendungsgebiet fand die Majoritätsentscheidung bei den C o m i t i e n. [4] Die Volksversammlungen (comitia) waren zunächst keine echten beratenden Organe; es fehlten ihnen hierzu die Grundvoraussetzungen: Sie konnten sich nicht selbst versammeln, allein der König konnte in ihnen das Wort ergreifen, Fragen konnten an ihn nicht gerichtet werden, somit aber konnte eine eigentliche Beratung nicht stattfinden. [5] Bei der Königswahl waren die "comitia curiata" an die vom Interrex vorgeschlagenen Kandidaten gebunden, sie konnten diese entweder akzeptieren oder ablehnen. Tatsächlich ist nie ein Kandidat abgelehnt worden, wäre dies aber geschehen, so hätte der Interrex einen neuen Kandidaten aufstellen müssen; [6] ein eigenes Initiativrecht hatten die Comitien nicht.

---

1) Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip, Einleitung S. 1; Stawsky, Le principe de la majorité, S. 15.
2) O'Brien Moore, Senatus, S. 660.
3) Bentham-Dumont, Tactique, S. XII: "... es gibt im legislativen Verfahren der Römischen Republik Dunkelheiten, die die klügsten Forschungen nicht aufhellen können."
4) Tecklenburg, Wahlrecht, S. 2.
5) Lange, Römische Altertümer, I, S. 286.
6) Lange, a.a.O., S. 226.

Nach der grundlegenden Reform des Staatsrechts durch Servius Tullius erweiterte sich die Kompetenz der Volksversammlungen erheblich. Allerdings waren sie noch nicht zu eigentlich beratenden Organen geworden; zur Beratung und Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen waren besondere Verfahren, die Contiones geschaffen. Den Comitien, (sie waren entsprechend der Gliederung der Abstimmenden benannt in Curiats-, Tributs- und Centuriatscomitien), wurden die ausgearbeiteten Fragen dann zur Entscheidung vorgelegt; Einberufung und Leitung der Comitien lag bei den ordentlichen Magistraten. [7)]

Unmittelbar aus der Königswahl entwickelte sich das Recht der Beamtenwahl durch die comitia centuriata, auch das angewandte Verfahren blieb dasselbe. [8)] Der Wahl durch das Volk ging die Ernennung des Beamten durch seinen Vorgänger voran; die Bürgerschaft konnte somit nur über den Kandidaten abstimmen, der vom leitenden Beamten präsentiert wurde. Das Volk wurde praktisch nur über sein Einverständnis zur Ernennung des Vorgeschlagenen gehört. [9)]

Das Gesetzgebungsverfahren der republikanischen Zeit hatte sein Vorbild ebenfalls in der Königswahl; [10)] nur die einberufenden Magistraten hatten das Initiativrecht, sie stellten die Anfrage (rogatio); Änderungsvorschläge aus der Mitte der Versammlung konnten nicht eingebracht werden. Die Comitien hatten lediglich das Recht, das Gesetz (lex=Volksbeschluß) anzunehmen oder zu verwerfen. [11)]

---

7) Meyer, Römische Geschichte, S. 191
8) Lange a.a.O., S. 286
9) Meyer, a.a.O., S. 65
10) Lange, a.a.O., S. 237
11) Meyer, a.a.O., S. 191; Lange, a.a.O., 237: "Der Magistrat stellt die Anfrage "rogatio", während das Volk "jubet", für Recht hält, daß die Bestimmung für das Volk gelte."

Dasselbe Abstimmungsverfahren wurde auch auf die Jurisdiktion, soweit sie den Comitien zustand, angewandt: Gegen das Todesurteil der Quästoren bzw. duoviri perduelliorii im Falle von Mord oder Landes- bzw. Hochverrat (perduellio), konnte an die Volksversammlung (Centuriatscomitien) appelliert werden.[12] Die Comitie stimmte dann über Verurteilung oder Freispruch ab.[13] Abgestimmt wurde innerhalb der Stimmabteilungen (Centurien, Tribus, Curiae) "viritim", das heißt nach der Mehrheit der Stimmenden. Jede Stimmabteilung hatte für sich jedoch nur eine Stimme, die absolute Mehrheit innerhalb der Stimmabteilungen aber entschied. War die Mehrheit erreicht, wurde die Abstimmung abgebrochen; wurde sie jedoch bei Wahlen nicht erreicht, dann wurde die Versammlung entlassen. Ein Verfahren, mit dessen Hilfe mit Sicherheit eine absolute Mehrheit zustande gebracht werden konnte, war also noch unbekannt.[14] Meistens allerdings wurde die absolute Mehrheit erreicht; erhielt bei der Konsulwahl jedoch nur ein Kandidat die absolute Mehrheit, dann konnte er aus den restlichen Kandidaten den zweiten Konsul ernennen.[15]

Die Befugnisse des Vorsitzenden bei der Versammlungsleitung waren umfassend, er konnte weitgehend die Abstimmung manipulieren;[16] So konnte er die Abstimmung beliebig zu einem ihm genehmen Zeitpunkt aussetzen, oder er konnte ein etwa ihm nicht genehmes Ergebnis "nicht verkünden", also ein solches Ergebnis nicht anerkennen.[17]

---

12) Meyer, a.a.O., S. 65; Lange, a.a.O., S. 286
13) Cicero de legg. III, 3
14) Tecklenburg, Wahlrecht, S. 2
15) Schulze, Von den Volksversammlungen der Römer, S. 277; Liv. XXXVII, S. 47
16) Schulze, a.a.O., S. 212
17) Schulze, a.a.O., S. 212; Meyer, a.a.O., S. 75 und 191; Liv. III, 21; CCIV, 7 und 8

Auch in den Volksversammlungen der Römer wurde also für die Abstimmungen sowohl über Personen als auch über sachliche Fragen wie Gesetzesbeschlüsse und Strafurteile jeweils dasselbe Verfahren angewandt. Die Organisation der Mehrheitsentscheidungen war hier allerdings noch sehr wenig entwickelt; so waren wegen des mangelnden Initiativrechtes der Volksversammlung komplizierte Abstimmungsthemen ausgeschlossen, was die Entwicklung von besonderen Verfahrensgrundsätzen für die Resultatsermittlung erübrigte.

Im Gegensatz zu den Volksversammlungen besaß der römische S e n a t eine wesentlich höher entwickelte und eingehender durchgearbeitete Verfahrensordnung. Bis zur Zeit des Augustus beruhte sie auf Brauch und auf Überlieferung, in der Kaiserzeit aber verfügte der Senat bereits über eine regelrechte geschriebene Geschäftsordnung, die "lex de senatu habendu" aus der Zeit des Augustus; [18] Varro verfaßte im Jahre 70 für Pompejus das erste praktische Handbuch; [19] daran schlossen sich weitere Anleitungen von A. Capito, "De officio senaturio" [20] und von Nicostratus, "De senatu habendu" [21] an; keines dieser angeführten Werke jedoch ist erhalten geblieben.
Die Verschiedenheit der Verfahrensordnung des Senats von derjenigen der Comitien erklärt sich aus der völlig andersartigen Funktion dieser Institution: Ursprünglich war der Senat nur eine Art Kronrat, er hatte den Beamten Ratschläge zu erteilen und sie so in ihrer Amtsführung zu unterstützen. [22]

---

18) Mommsen, Römische Geschichte, Anm. 5 zu S. 991
19) Gellius, The Attic Nights, XIV, S. 7
20) Gellius, a.a.O., IV, S. 10
21) O'Brien Moore, Senatus, S. 660 ff.
22) Meyer, a.a.O., S. 250; O'Brien Moore, a.a.O., S. 660

Dieser ursprünglichen Funktion entsprach der Geschäftsgang auch noch, als der Senat auf dem Höhepunkt der Republik nicht mehr nur "regium consilium", sondern Regierungsorgan war, [23] als er praktisch die gesamte Staatsverwaltung kontrollierte. [24]

Zu Beginn der Sitzung führte der Vorsitzende die Angelegenheit, über die Beratung und Beschlußfassung stattfinden sollten, formell ein, die sog. "relatio". [25] Ursprünglich enthielt diese relatio keine eigene klare Meinungsäußerung des Beamten, später jedoch wurden bestimmte Anträge gestellt, insbesondere, wenn eine Abstimmung ohne vorherige Umfrage stattfand. [26] Bei der Beratung wurden die einzelnen Senatoren um ihre Meinung befragt ("interrogatio" oder "sententiam rogere" ; wurden alle Senatoren gehört: "sententiam perrogere"). Die Reihenfolge der Befragung wurde im allgemeinen nach der Rangordnung der Senatoren festgelegt, u.U. auch nach dem Amtsalter; [27] eine Worterteilung außerhalb der Reihe erfolgte nicht. [28]

Nahm ein Senator zu der Frage Stellung (sententiam dicere), so konnte er in längerer Rede einen formulierten Antrag mit Begründung stellen ("Censeo"); jeder Senator hatte somit das Initiativrecht. Eine Verpflichtung zu reden und einen Antrag zu stellen bestand jedoch nicht; [29] der Befragte konnte sich vielmehr damit begnügen, "pedibus ire in sententiam alicujus", d.h. er konnte sich zu einem Antragsteller, dem er zustimmte, begeben; er konnte aber auch schlicht sitzend einem bestimmten Antrag zustimmen, "verbo adsentio". [30]

---

23) O'Brien Moore, a.a.O., S. 660; Lange, a.a.O., S. 332.
24) Meyer, a.a.O., S. 206.
25) O'Brien Moore, a.a.O., S.660.
26) O'Brien Moore, a.a.O., S.660.
27) Meyer, a.a.O., S. 206.
28) Lange, a.a.O., S. 332.
29) Lange, ebenda.
30) Lange, ebenda.

Nach Beendigung der Interrogatio lag u.U. eine größere Zahl von Anträgen vor; der Vorsitzende stellte diese Anträge zusammen und legte sie zur Abstimmung vor: "senatus consultum facere." Nur solche Anträge wurden hierbei berücksichtigt, die sich auf den zur Debatte stehenden Gegenstand selbst bezogen. Die Befugnisse des Vorsitzenden gingen auch hier sehr weit; so konnte er Anträge willkürlich und ohne nähere Begründung von der Abstimmung ausschließen oder mehrere Anträge zu einem zusammenziehen. [31] Die Senatoren hatten ihrerseits das Recht„ Teilung einer Abstimmungsfrage zu fordern: "divide". [32]

Welches System bei der Zusammenstellung eines komplexen Abstimmungsthemas verwendet wurde, ist aus den Quellen nur schwer festzustellen. [33] Die Formel, mit der vom Vorsitzenden zur Stimmabgabe aufgefordert wurde, wird von Plinius aus der augustischen Geschäftsordnung wie folgt zitiert: "Diejenigen, die Ihr dieser Meinung seid, tretet auf diese Seite, Ihr aber, die ihr einer anderen Meinung seid, tretet auf die Seite, mit der Ihr es haltet". [34] Die Abstimmungsmodalität bestand in der "discessio": Die Abstimmenden (pedarii) gingen auseinander und bildeten Gruppen um denjenigen, dessen Antrag (sententia) sie billigten. Hierbei wies der Vorsitzende mit Gebärden jeden an, wo er bleiben bzw. wohin er sich begeben müsse, um einen bestimmten Antrag zu unterstützen. [35]

---

31) O'Brien Moore, a.a.O., S. 661; Meyer, a.a.O., S. 206; Mommsen, a.a.O., S. 986; Cic. ad. fam. 1,2.

32) Lange, a.a.O., S. 333; Cic. ad. fam. 1,2.

33) Lange, a.a.O., S. 333; mit umfassenden Quellenangaben.

34) Plin. Epistularum libri decem, VIII, 14 An Aristo: "Qui haec censetis, in hanc partem, qui alia omnia„ in illam partem ite, qua censitis." Ebenso, Plin. II, 11: "tum illi qui Collegae admunerari partiebuntur, in diversum transierunt."

35) Gellius, a.a.O., III, 18; XIV, 7; Plin. a.a.O., IX, 13 u.a.

Somit wurden sämtliche Alternativen zugleich zur Abstimmung vorgelegt, und jeder Abstimmende hatte sich sofort für den von ihm gewünschten Antrag zu entscheiden. Durch Plinius ist uns ein Beispiel eines solchen Abstimmungsvorgangs im Detail überliefert; er schildert in einem Brief an Aristo eine solche Abstimmung, die er als Konsul selbst geleitet hatte. [36] Es ging um ein Strafurteil, das der Senat zu fällen hatte, wobei die Meinungen dreigeteilt waren: Ein Teil, der relativ größte, war für Freispruch, ein zweiter für Verbannung und ein dritter für die Todesstrafe. Als Konsul vermied Plinius durch seine Abstimmungsleitung, daß sich zunächst die beiden letzteren Gruppen zusammentaten, um einen Freispruch gemeinsam zu verhindern, und um dann erst in einer zweiten Abstimmung die Entscheidung über die Art der Verurteilung herbeizuführen. Der Fall wurde so gelöst, daß diejenigen, die grundsätzlich verurteilen wollten, sich endgültig auf die Strafe der Verbannung einigten und dadurch die Mehrheit gewannen. Aus Plinius' Schilderung geht hervor, daß andernfalls Freispruch erfolgt wäre, obwohl dieser nur eine relative Mehrheit hinter sich hatte. Ein Verfahren, daß das Erlangen einer absoluten Mehrheit gewährleistet hätte, war offensichtlich noch nicht bekannt. [37] [38]

---

36) Plin. VIII, 14.

37) Vgl. Tecklenburg, Wahlrecht, S. 2.

38) Dies ergibt sich auch aus folgender Fundstelle bei Gellius (Gell. IX, 15.Cap.): Der Rhetor Antonius Julianus stellte ihm eine Streitfrage, die er bezeichnenderweise ein "aporon" nennt, was Gellius mit "in explicabile" übersetzt. Es liegt im wesentlichen dieselbe Situation vor wie die oben bei Plinius geschilderte; der Angeklagte wird hier entsprechend dem Votum der relativen Mehrheit verurteilt und erhebt Einspruch.

Es ist wahrscheinlich, daß das von Plinius angewandte Verfahren, nämlich alle Alternativen zugleich zur Abstimmung zu stellen, so wie dies heute noch bei den Wahlen üblich ist, das im Senat gebräuchliche Abstimmungsverfahren war; dies wird vor allem durch die Abstimmungsmodalität der "discessio", wie sie oben beschrieben wurde, aber auch durch die Formel der augustischen Geschäftsordnung indiziert. [39]

Daneben aber hatte der Senat noch eine andere Abstimmungsmethode angewandt, wobei offensichtlich der grundsätzliche Unterschied beider Methoden noch nicht gesehen wurde. [40] Hierbei wurden die einzelnen Anträge nacheinander in einer zuvor festgelegten Reihenfolge zur Abstimmung vorgelegt, so wie in dem von Plinius geschilderten Abstimmungsfall diejenigen Senatoren vorgehen wollten, die grundsätzlich eine Verurteilung des Angeklagten befürworteten. Dieses letztere Verfahren entspricht im Prinzip demjenigen, wie es seit jeher in deutschen Parlamenten angewandt wurde; so scheinen auch Mommsen und Lange bei ihrer Rekonstruktion des Senatsverfahrens lediglich diese Methode vor Augen gehabt zu haben; deswegen werfen sie dem erfahrenen Beamten und Konsul Plinius, der die im Senat übliche Wahlmethode angewandt hatte, Unfähigkeit vor: Lange meint, er sei "des Verfahrens unkundig",[41] und Mommsen stellt fest: "Die Formel...sollte wohl...solche wenig geschäftsmäßigen Zweifel abschneiden, wie sie Plinius einem Juristen vorzutragen sich nicht scheut."[42] Auch Thierfeld, der Übersetzer von Plinius, geht ausschließlich von der zweiten Methode aus, wenn er feststellt:"Plinius zeigt hier eine ekelhafte Weitläufigkeit über einen keineswegs schwierigen, sondern fast kindisch leichten Fall." [43]

---

39) O'Brien Moore, a.a.O., S. 660.
40) Plinius, a.a.O., VIII, 14.
41) Lange, a.a.O., S. 415.
42) Mommsen, a.a.O., S. 991.
43) Thierfeld, Anm. 11 zu Plin.VIII, 14.

Diese deutschen Historiker, insbesondere aber Mommsen als langjähriges Mitglied des Preußischen Abgeordnetenhauses und des Deutschen Reichstages, scheinen sich zu sehr an deren Verfahrensweise orientiert zu haben. [44] Infolgedessen hatten sie übersehen, daß der Römische Senat über zweierlei Verfahrensweisen bei der Abstimmung verfügte, und daß das dem deutschen Verfahren entsprechende Abstimmungsverfahren nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kam.

Für dieses Verfahren war folgerichtig auch die Formel des Vorsitzenden bei der Eröffnung der Abstimmung anders gefaßt: "Qui hoc censetis, illuc transite, qui alia omnia, in hanc partem." [45] Da immer nur eine Alternative zur Abstimmung stand, wurden alle ablehnenden Stimmen, sowohl die absolut ablehnenden als auch diejenigen, die Alternativvorschläge unterstützten, gesammelt ihr gegenüber gestellt. War innerhalb der Reihenfolge ein Antrag angenommen worden, so fielen meist alle Anträge, über die noch nicht abgestimmt war, weg, [46] es sei denn, ein Antragsteller hätte beim Vorsitzenden dennoch die Abstimmung über seinen Antrag durchgesetzt. [47]

---

44) Vgl. hierzu auch Meyer, Literaturanmerkung S. 445: "Allerdings darf nicht verschwiegen werden, daß Mommsen in dieser logischen Rekonstruktion des Römischen Staatsrechtes gelegentlich zu weit gegangen ist, und der Jurist verschiedentlich über den Historiker gesiegt hat ...".

45) Formel des Festus, p. 261, zit. bei Mommsen, a.a.O., Anm. 5 zu S. 991

46) Cic. ad. fam. 1,2

47) Vgl. Plutarch, Life of Pompey by Professor Long, p, 80, zit. nach May, Rules of Procedure, übersetzt von Oppenheim, S. 250, Anm. 1.

Eine bestimmte Reihenfolgeordnung für die Abstimmung hatte der Senat noch nicht gefunden. Zwar war das Problem der Reihenfolgebestimmung erkannt, [48] doch war sie letztlich der Willkür des Vorsitzenden überlassen; [49] dies ergibt sich vor allem aus den Cicero-Briefen, etwa aus folgender Stelle: Sevilius hatte es durch seinen Einfluß durchgesetzt, daß sein Antrag zuerst zur Abstimmung kam..." [50]. Weder kamen die Anträge, die sich der Vorlage des Vorsitzenden anschlossen, regelmäßig zuerst zur Abstimmung, noch brachte der Volkstribun die Anträge, die sich an seine Vorlage anschlossen, zuerst zur Abstimmung. [51]
Ein eigentliches Wahlrecht hat der Senat nicht besessen, [52] und somit hatte er auch kein besonderes Wahlverfahren entwickelt; ebenso hatte er für die Fälle, in denen er die Gerichtsbarkeit ausübte, ein besonderes Verfahren entwickelt. [53]

Im Ergebnis läßt sich feststellen, daß auch im Römischen Senat das Verfahren der Mehrheitsfindung noch auf einer bescheidenen Entwicklungsstufe stand. [54] Beim Verfahren, wie es nach der augustischen "lex de senatu habendo" geübt wurde, und wie es Plinius als Konsul angewandt hatte, war keine Möglichkeit vorgesehen, die eine absolute Mehrheit gewährleistet hätte. Auch wenn die Theoretiker und Darsteller des Verfahrens immer nur die absolute Mehrheit vor Augen hatten, [55] ist es wahrscheinlich, daß zur Entscheidung noch die relative

---

48) Plin. VIII, 14; Cic. Att. I, 19/20.
49) Trendelenburg, a.a.O., S. 46.
50) Cic. ad. fam. 10, 12; ebenso Cic. ad. fam. 1,2.
51) So Mommsen, a.a.O., S. 986; vgl. dazu Cic.ad.fam. 1,2.
52) Lange, a.a.O., S. 415.
53) Lange, a.a.O., S. 412.
54) Vgl. Tecklenburg, Wahlrecht, S. 4.
55) Vgl. Mommsen, a.a.O., S. 986; Lange, a.a.O., S. 412.

Mehrheit ausreichte. [56]

Bei der Reihenfolgeabstimmung, wie sie sich daneben entwickelt hatte, [57] war für die entscheidende Frage der Reihenfolgebestimmung noch keine Regelung getroffen, wodurch schwere parlamentarische Auseinandersetzungen und Möglichkeiten für Intrigen geschaffen wurden. [58]

---

56) Vgl. auch Gellius, a.a.O., IX, 15. Cap.
57) Vgl. Cic. ad. fam. 1,2 u.a.
58) O' Brien Moore, a.a.O., S. 661; Cic. ad. fam. 1,2; 10, 12;

§ 6 DIE WIEDERENTDECKUNG DES MAJORITÄTS-PRINZIPS DURCH DAS KANONISCHE RECHT

Die katholische Kirche, noch unter dem römischen Imperium entstanden, hat römische Staatspraxis und römisches Rechtsdenken bewahrt und weitergeführt. [1] So wurde auch das Majoritätsprinzip von der Kirche übernommen und dank ihres umfassenden Einflusses im Mittelalter auf den staatlichen Bereich übertragen. [2]

Allerdings war das Prinzip zunächst unter dem Einfluß der starken Germanisierung der Kirche in den Hintergrund gedrängt; [3] durch germanischen Tendenzen war zunächst statt der Mehrheitsentscheidung für Korporationsbeschlüsse die Forderung nach dem einmütigen, von allen anerkannten Beschluß getreten. [4] Die alte Wahlform war vergessen und verschollen. [5] Somit gab es zunächst kein festgelegtes, ordentliches Verfahren mit geregelter Stimmabgabe. [6] Ziel jeder Wahl war vielmehr die Übereinkunft auf Einen (conventio in unum), die Einmütigkeit; [7] um diese zu erlangen wurde völlig willkürlich vorgegangen. Der Gewählte wurde durch Akklamation und Ausrufen bestimmt, [8] es war eine Wahl "quasi per inspirationem." [9] Verteilten sich jedoch bei zunehmender Größe und Differenziertheit der Wählerschaft die Meinungen auf verschiedene Kandidaten, so gab es keine Verfahrensweise, die zu einer Lösung geführt hätte; die Folge war

---

1) Stawsky, Le principe de la majorité, S. 37.
2) Dazu ausführlich Konopczynski, Majority Rule.
3) Schmid, Der Begriff der kanonischen Wahl in den Anfängen des Investiturstreits, Einleitung S. 1.
4) Wretschko, S. 189.
5) Vgl. Zoeppfel, Die Papstwahlen, 1871, p. 55, zit. bei Stawsky, a.a.O., Anm. 57 zu S. 37; Schmid, a.a.O.,S.5.
6) Schmid, a.a.O., 41 und 23
7) Schmid, a.a.O., S. 53.
8) Schmid, a.a.O., S. 37, S. 42.
9) Schmid, a.a.O., S. 48.

das Schisma, das meist mit bloßer Gewalt und oft nach langer Zeit erst beseitigt wurde. [10]

Erst mit der Ausbildung und Entfaltung der kanonistischen Wissenschaft gelangte das Majoritätsprinzip durch die römischen Quellen wieder zu Bedeutung. Die Kommentatoren des kanonischen Rechts haben sich mit den Fragen der Korporationsbeschlüsse und des Mehrheitsprinzips bis in subtile Details der Geschäftsordnungsfragen hinein befaßt.[11] Dem kanonischen Recht jedoch ist es eigentümlich, daß es diese Fragen nahezu ausschließlich unter dem Aspekt der kanonischen Wahlen, nicht aber der Beschlußfassung untersucht hat; [12] dies trifft auch für die Abstimmungsordnung zu. [13]

Die Kanonisten haben so eine umfassende Wahlordnung ausgearbeitet, die, wenn auch oft nur für besondere Wahlkörper unter Berücksichtigung besonderer kirchlicher Belange entwickelt,[14] doch im wesentlichen für alle Korporationsbeschlüsse Geltung beanspruchte. [15] So wurden insbesondere den Fragen der Beschlußfähigkeit,der Mehrheitserfordernisse (relative, absolute oder qualifizierte Mehrheit), große Bedeutung zugemessen. Soweit sich die Kanonisten aber mit Korporationsbeschlüssen anderer Art befaßten, verwiesen sie auf die für die Wahlen herausgear-

---

10) Schmid, a.a.O., S. 53; Fritzel, S. 124, (zit. bei Schmid, a.a.O., Anm. 173 zu S. 54: " electores permitiosa disscusio est exorta, ecclesia in tres partes divisa, quarum quelibet suum elegit episcopum."
11) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. 1, S. 312
12) Gierke, a.a.O., S. 312
13) Gierke, a.a.O., S. 318, Anm. 222
14) Gierke, a.a.O., S. 312
15) Wretschko, a.a.O., S. 190

beiteten Grundsätze. [16] Ein besonderes, eigenständiges Verfahren über die Beschlußfassung haben sie nicht entwickelt.

Unmittelbare Wirkung erlangte das kanonistische Wahlverfahren durch die Restitution der alten kanonischen Wahl in der zweiten Hälfte des 11. Jahrhunderts [17] im Kampf gegen das weltliche Investiturrecht. Hier gelangte allmählich bei den Wahlen das Majoritätsprinzip zum Durchbruch, [18] und, daran anschließend, wird später das Mehrheitsprinzip im Kampf mit der Kurie auch in den weltlichen Wahlen übernommen. [19] Endgültig durchgesetzt hatte sich die ziffernmäßige Majorisierung bei den Königswahlen im Anschluß an das dritte Lateran-Konzil.

War die theoretische Wiederentdeckung des Majoritätsprinzips der kanonistischen Wissenschaft zu verdanken, so hatte die Entwicklung vor allem im Investiturstreit dazu geführt, daß die Tradition des Majoritätsprinzips von der Kirche in der praktischen Form einer durchgebildeten und präzisen Wahlordnung wiederbelebt wurde.

---

16) Gierke, a.a.O., S. 312.
17) Schmid, a.a.O., S. 6.
18) Schmid, a.a.O., S. 50 und S. 200 f.
19) Schmid, a.a.O., Anm. 160 zu S. 51; Wretschko, a.a.O., S. 202 ff.

§ 7 DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IM BEREICH DES ANGLO-AMERIKANISCHEN PARLAMENTARISMUS

I. DIE ÜBERNAHME DES MAJORITÄTSPRINZIPS VOM KANONISCHEN RECHT

Im englischen Verfassungsleben fand das Majoritätsprinzip seinen Eingang über die vom kanonischen Recht entwickelten Lehren zum Wahlverfahren: "Nichts liegt nun näher, als der Gedanke, daß diese durch das kanonische Recht vermittelten Anschauungen vom Majoritätsprinzip gerade infolge der Stellung des Chancellor und der hohen Beamten zum kanonischen Recht frühzeitig auch eine gewisse verfassungsrechtliche Bedeutung gewonnen haben." [1] Der unmittelbare Einfluß der Kirche auf den Wahlmodus bei den früheren Parlamentswahlen wird dadurch verdeutlicht, daß dieser mit dem der Kapitelwahlen exakt übereinstimmt. [2] Wurde auch hier zunächst noch nach dem germanischen Einmütigkeitsprinzip entschieden, [3] so ist spätestens mit einem Gesetz aus dem Jahre 1429 die Stimmenmehrheit bei Wahlen für ausschlaggebend erklärt worden. [4] Dagegen hat sich bei der Jury als dem ältesten Repräsentativorgan des englischen Rechts- und Staatslebens das germanische Einmütigkeitsprinzip bis auf den heutigen Tag erhalten. [5]

---

1) Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, S. 537.

2) Vgl. Hatschek, Bd. I, Englisches Staatsrecht, S. 285, sowie Anm. 2 zu S. 285, mit Nachweisen.

3) Hatschek, a.a.O., S. 285.

4) Henr. VI c 7; G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901, S. 17, zit. nach Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip, S. 3; Anderer Ansicht Hatschek, (a.a.O., S. 406 Anm. 1; ebenso S. 285 f.) der die Einführung des Majoritätsprinzips wesentlich später ansetzt.

5) Redlich, a.a.O., S. 536.

Noch heute entspricht das Wahlrecht in England in wesentlichen Zügen den mittelalterlichen, vom kanonischen Recht direkt beeinflußten Formen. [6]

Anders als bei den Wahlen ist das Mehrheitsprinzip bei der Beschlußfassung des Parlamentes erst wesentlich später nachzuweisen, und zwar erst im 17. Jahrhundert. [7] Wenn auch hier die Anwendung des Prinzips der Mehrheitsentscheidung auf den direkten Einfluss des kanonischen Rechts zurückzuführen ist, so verfügten die Kanonisten jedoch über kein besonderes, dem Wesen des frühen englischen Parlamentes entsprechendes Beschlußverfahren. (s.o. § 6)
Dieses Verfahren wurde vollkommen eigenständig und originell im englischen Parlament entwickelt; damit vollzog sich eine durchgreifende und nachhaltige Trennung zwischen Wahlverfahren und dem Verfahren für die Beschlußfassung. [8]

Das Beschlußfassungsverfahren ist geprägt durch den historischen Charakter des Parlamentes als eines Gerichtshofes, als des "High Court of Parliament" , wie noch heute die förmliche Bezeichnung lautet. [9] Bis zum Ausgang des Mittelalters hatte die Parlamentstätigkeit vorwiegend richterlichen Charakter, [10] und seine Geschäftsordnung

---

6) Vgl. hierzu Hatschek, a.a.O., S. 286; eine eingehendere Darstellung des Wahlverfahrens und seiner weiteren Entwicklung würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgreifen: sie findet sich bei Tecklenburg, Entwicklung des Wahlrechts in Frankreich.
7) Hatschek, S. 406, Anm. 1; Starosolskyj, a.a.O., S. 3.
8) Vgl. Heckscher, Grundlaegelsle af en Afstemningslaere, S. 58.
9) Redlich, a.a.O., S. 39.
10) Redlich, a.a.O., S. 40.

müßte folgerichtig als eine Prozeßordnung bezeichnet werden: "Die schon vorhandene alte Auffassung des Parlamentes als Curia regis, als Gerichtshof, des Unterhauses als großes Grafschaftsgericht, wird durch diese vorwiegende Übung richterlicher Geschäfte bis zum Ausgange des Mittelalters noch in ihrem Charakter als oberster Gerichtshof des Landes verstärkt und hat uns in der lex et consuetudo Parliamenti und in den Parlamentsprivilegien... ein Denkmal dieser Auffassung hinterlassen." [11]

Die Geschichte des englischen Parlamentsverfahrens wird von Hatschek so charakterisiert, daß es darum ging, "ein Prozeßverfahren in ein moderner Legislatur angepaßtes Verfahren umzuwandeln." [12]
Obwohl die legislative und administrative Funktion mit dem Aufstieg des Unterhauses im englischen Verfassungsleben in den Vordergrund trat, und somit in vieler Hinsicht die mittelalterliche prozessuale Verfahrensweise beseitigt wurde, haben sich viele Prinzipien in fester Tradition bis in die Gegenwart erhalten. [13] Dies gilt jedenfalls in erheblichem Umfang für die Beschlußfassung; so entspricht die Fragestellung zur Herbeiführung eines Beschlusses der mittelalterlichen Urteilsfindung; [14]

---

11) Hatschek, a.a.O., S. 239; auch das Verfahren des alten Reichstages in Deutschland hatte den Charakter eines Gerichtsverfahrens; vgl. dazu Hermann Ehrenberg, Forschungen zur deutschen Geschichte, Bd. 9, S. 57, (zit. nach Hatschek, S. 370): "Die entscheidende Abstimmung ging nach Art der gerichtlichen Urteilsfindung vor sich. Der König oder wer sonstiger Antragsteller war, stellte die Frage oder bat um Entscheidung; es wurde eine Antwort erteilt und der Reihe nach gaben die einzelnen ihre Stimme ab."

12) Hatschek, a.a.O., S. 370.

13) Hatschek, a.a.O., S. 370 f.; Redlich, a.a.O., S.39 ff.

14) Hatschek, a.a.O., S. 370.

ebenso spricht die strenge Reihenfolge und Gebundenheit, in der die einzelnen Verfahrensabschnitte erledigt werden, für das mittelalterliche Prozeßverfahren, [15] dies gilt insbesondere für das sehr formal geregelte Amendierungsverfahren. [16] So lassen sich einmal die Trennung von Wahl- und Abstimmungsverfahren, zum anderen die formalistischen Besonderheiten des englischen Abstimmungsverfahrens dadurch erklären, daß zwar mit der Rezeption des Majoritätsprinzips in England auch gleichzeitig ein völlig neues Wahlverfahren übernommen wurde, im Bereich der Beschlußfassung dagegen das Majoritätsprinzip in ein bereits bestehendes traditionsreiches Beschlußverfahren eingebaut wurde.

II. DIE EVENTUALABSTIMMUNG

Das heutige Beschlußverfahren ist somit in allen wesentlichen Punkten bereits seit Jahrhunderten im Englischen Parlament praktiziert worden. [17]

Basis des Beschlußverfahrens ist die Vorlage, die sogenannte motion, die von der Regierung oder aus der Mitte des Parlamentes ordnungsgemäß vorgebracht und zur Behandlung gelangt ist. [18] Diese Vorlage bleibt immer Hauptantrag und wird nicht durch Ausschußvorschläge ersetzt. [19] Geschäftsordnungsanträge (dependent or subsiding motions), [20] so etwa die Anträge auf Vertagung,

---

15) ders., a.a.O., S. 371
16) ders., a.a.O., S. 439 und S. 451
17) Heckscher, a.a.O., 6. Kapitel, S. 56; Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 75
18) Cushing, Manual
19) Schmidt, Das legislative Votum, S. 177
20) May, Parliamentary Practice, S. 397

(motion for adjourment of a debate) oder auf Beratungsschluß (closure of debate), werden sofort und endgültig entschieden. Ist also die Vertagung beschlossen worden, so kommen der Hauptantrag und die Amendments selbst nicht mehr zur Abstimmung. [21]

Jedes Mitglied ist berechtigt, zu der Motion Änderungsanträge, sogenannte Amendments zu stellen. Diese können erst gestellt werden, wenn der Speaker die Hauptfrage vorgeschlagen hat; inhaltlich müssen sie relevant zum Hauptantrag sein, darüber hinaus muß das Amendment streng formal auf den Text des Antrags bezogen sein; es kann sich also nur auf Änderung, Ersetzung oder Hinzufügung von Worten im Hauptantrag richten. [22] Dabei muß der Hauptantrag für den Fall der Annahme des Amendments noch einen vernünftigen Sinn ergeben. [23] Ein formell selbständiges Amendment kennt das englische Verfahren nicht; allerdings kann ein Abänderungsantrag inhaltlich vollkommen selbständig sein. Der Speaker leitet nämlich jede Abstimmung mit der Formel ein: "The question is , that ..."; nun kann ein Amendment den gesamten Wortlaut eines Hauptantrages bis auf seine Formel "the question ist that" beseitigen, und statt dessen durch einen anderen Wortlaut ersetzen. So waren einige Male sämtliche Worte bis auf "that" beseitigt worden, jedoch kein neuer Vorschlag akzeptiert worden, so daß schliesslich diese so sinn-entleerte Vorlage noch formal beseitigt werden mußte. [24] Immer also bleibt der ursprüngliche Antrag erhalten, und das Amendment bleibt Bestandteil dieses Hauptantrages. [25]

---

21) May, a.a.O., S. 408
22) May, a.a.O., S. 419
23) Redlich, a.a.O., S. 499; Tecklenburg, Beschlußfassung S. 76; May, a.a.O., S. 422; Schmidt, a.a.O., S. 177
24) Beispiele dazu bei May, a.a.O., S. 420
25) May, a.a.O., S. 283/284 und S. 271 ff.

Bei der Abstimmung wird ebenfalls formalistisch vorgegangen: Der Hauptantrag wird wörtlich durchgegangen, und wo man auf eine Amendment stößt, wird dieses zur Abstimmung gebracht. [26] So kommt immer das Amendment vor dem Hauptantrag zur Abstimmung; aus dem streng akzessorischen Charakter des Amendments ergibt sich, daß jeweils noch über den Hauptantrag abgestimmt werden muß. So besagt Artikel 141 der GeschO des Englischen Unterhauses: " Wenn Änderungsvorschläge angenommen worden sind, wird der Vorschlag so zur Abstimmung gebracht, wie er geändert worden ist;" und Artikel 142 lautet: "Wenn Änderungen vorgeschlagen worden sind, aber nicht angenommen, so wird der Vorschlag so zur Abstimmung gebracht, wie er ursprünglich vorgeschlagen worden ist. [27]

Ebenso wird bei der Abstimmung über Unteramendments vorgegangen; das Unteramendment verhält sich zum Amendment wie dies zum Hauptantrag; es ist also dem Amendment gegenüber akzessorisch, und wird in derselben Reihenfolge zur Abstimmung gebracht. [28] Um hier Verwirrung zu vermeiden, sind nur Unteramendments zu Amendments, also Unteramendments ersten Grades, zugelassen. [29]

Eine Besonderheit bietet das Amendierungsverfahren für den Fall einer Steuervorlage: Hier wurde immer zuerst über die niedrigere Steuer abgestimmt, ob sie nun in der Vorlage oder im Amendment vorgeschlagen war. Diese Regel

---

26) Redlich, a.a.O., S. 502 und S. 642

27) May, a.a.O., S. 419: It is important to bear in mind that the rejection of an amendment (even an amendment to substitute a complete alternative proposition) does not constitute a final decision upon the original motion, but that a further question has to be put upon this expressly for the purpose of securing such a decision.

28) Redlich, a.a.O., S. 502; Tecklenburg, a.a.O., S. 77

29) May, a.a.O., S. 424; Sturgis, Standard Code, S. 183

wird von Romilly erwähnt [30] und mit dem Hinweis auf den natürlichen Widerstand begründet, den die Kammer einer Erschwerung der Volkslasten entgegenbringt. Sie ist jedoch später obsolet geworden, und so gilt im Englischen Parlament auch für Steuervorlagen nun die allgemeine, oben geschilderte Verfahrensweise. [31] Ein ähnliches Verfahren kam in den Ausschüssen zur Anwendung für den Fall, daß mehrere Änderungsvorschläge zu demselben Absatz eines Antrages gemacht wurden: Hier hatte derjenige die Priorität, der am wenigsten den Rest der noch zu behandelnden Anträge präkludierte.[32]

Die Kompetenz des Speakers aufgrund der SO Nr. 31 (House of Commons Standing Orders Relative To Public Business (S. 156)) geht bei der Behandlung der Amendments sehr weit. Ungehörig formulierte und rein negativ formulierte Amendments werden vom Speaker nicht zugelassen, ebensowenig solche Amendments, die sich auf einen bereits amendierten Teil eines Hauptantrages beziehen. [33] Darüber hinaus aber kann er ein Amendment, das an einen bestimmten Ort der Vorlage lokalisiert ist, an einen anderen rücken; dies geschieht dann, wenn an einem Punkt der Vorlage mehrere Amendments einsetzen. Ein Amendment auf Ersetzung bestimmter Worte durch andere hat Vorrang vor einem Amendment, das lediglich auf Streichung von Worten abzielt. [34]

Das Problem der Reihenfolge der Abstimmung über verschiedene Amendments entsteht damit beim englischen Beschlußverfahren aufgrund dieses Formalismus überhaupt nicht.

---

30) Bentham-Dumont, Tactique, S. 292
31) Vgl. Redlich, a.a.O., S. 693 und Tecklenburg, a.a.O., S. 81
32) Hatschek, a.a.O., S. 439
33) Redlich, a.a.O., S. 503; S.O. 31
34) May, a.a.O., S. 552

Diese strenge Technik des parlamentarischen Verfahrens mit seiner formalistischen Akribie ist von den übrigen Körperschaften Englands, so von den Grafschafts-, Stadt- und Distriktsräten, übernommen worden. [35] Darüber hinaus baut die Praxis des australischen- und amerikanischen Parlamentarismus vollständig auf der englischen Tradition auf; allerdings hat sie seit der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten dort eine gewisse selbständige und eigenartige Weiterentwicklung erfahren. [36]

III. DAS AMERIKANISCHE ABSTIMMUNGSVERFAHREN

Nach amerikanischem Parlamentsgebrauch wurde die Reihenfolge der Abstimmung bei sogenannten privilegierten Gegenständen, darunter wurden die Verfahrensanträge oder Geschäftsordnungsanträge verstanden, generell nach der zeitlichen Priorität vorgenommen. [37] Die zeitweise im englischen Verfahren bei Steuervorlagen angewandte Regelung wurde übernommen und über ihren ursprünglichen Anwendungsbereich hinaus weiterentwickelt: Nach der 18. Senatsregel wurde unter mehreren Summen zuerst über die höchste abgestimmt. Nach tatsächlichem parlamentarischen Brauch dagegen war es die kleinste Summe, über die zuerst abgestimmt wurde, bei Zeitbestimmungen aber die längste Zeit.

---

35) Palgrave, Chairman's Handbook, (Zit. nach Redlich, a.a.O., Anm. 3 zu S. 500).

36) Redlich, a.a.O., S. 775 ff; Cushing, a.a.O., S. 15

37) Jefferson, Handbuch des Parlamentrechtes, XXI. Kap. S. 128

Jefferson unterscheidet dabei Feststellungen, bei denen es auf einen "terminus ad quem" ankommt, als welche er u.a. "den Betrag einer Strafe, die Dauer der Gefangenhaltung, den Zeitraum, binnen dessen eine Anleihe nicht zurückbezahlt werden soll" ansieht, und Feststellungen, bei denen es sich um einen "terminus a quo" handelt, so u.a. die Bestimmung des Tages, an welchem die Sitzungen geschlossen und desjenigen, an welchem sie wieder eröffnet werden sollen, oder bei Festsetzungen des Zeitpunktes, an dem ein Gesetz in Kraft treten soll.

Bei den Abstimmungen über einen "terminus ad quem" wird mit dem Maximum begonnen, bei denjenigen über einen "terminus a quo" mit dem Minimum.[38] Jefferson führt als Begründung für diese Regel an, man dürfe nicht mit der Abstimmung über die äußerste Zahl beginnen, die mit einem Zusatz der Absicht der ganzen Versammlung entsprechen würde, durch deren Annahme aber eine jede Steigerung ausgeschlossen wäre; dagegen müsse man mit dem Extrem anfangen, das nur einige Stimmen für sich hat, dem aber sei dann solange zuzusetzen oder nachzulassen, bis man auf eine Zahl komme, die eine absolute Stimmenmehrheit für sich vereinigt.[39] Verfahrenstechnisch galten die Vorschläge über Zahlen oder Zeitbestimmungen nicht als formelle Amendments zur Vorlage, sondern als in dieser selbst liegende gleichrangige Alternativen.[40] Dabei kam die Regel ohne weiteres zur Anwendung, wenn die Vorlage keinen konkreten Vorschlag über Zeitbestimmungen oder Zahlen enthielt, sondern diese dem Ermessen der Kammer anheim gestellt waren. Enthielt die Vorlage jedoch eine solche

---

38) Jefferson, a.a.O., S. 128 ff.
39) ders., a.a.O., S. 131 ff.
40) ders., a.a.O., S. 130

Bestimmung, dann mußte im Falle der Amendierung das Amendment geteilt werden und zunächst über die Streichung dieser betreffenden Stelle entschieden werden, und daran anschließend kamen die Änderungsvorschläge nacheinander von einem Extrem an angeordnet zur Abstimmung; wurde ein Vorschlag angenommen, fielen die übrigen weg. [41]
Durch die erhebliche Erweiterung der englischen Abstimmungsordnung für bestimmte Steuervorlagen im amerikanischen Parlamentarismus war auf diese Weise ein ganz anderes System in das ursprüngliche formalistische englische Verfahren, das sog. Eventualverfahren, eingebaut worden.

Eine weitere bedeutsame Veränderung erfuhr das englische Verfahren im Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Wenn mehrere Amendments zu denselben Worten der Motion abgelehnt werden, bleibt es ohne weitere Abstimmung bei der ursprünglichen Motion, diese gilt als angenommen. [42] Diese Änderung des amerikanischen Verfahrens beruht nach Riker auf einem geschichtlichen Zufall (accident), wobei man sich über die Konsequenzen der Änderung nicht im klaren gewesen sei. [43]

---

41) ders., XXIII kap. mit einem konkreten Beispiel.
42) Riker, Voting Methods and Irrationality in Legislative Decisions, S. 100.
43) Riker, a.a.O., S. 104.

§ 8 DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IN FRANKREICH

Mit ganz wenigen und eng begrenzten Ausnahmen gehen die Beschlußverfahren sämtlicher kontinentaleuropäischer Parlamente unmittelbar oder mittelbar auf das Verfahren zurück, wie es in Frankreich bei der Rezeption des anglo-amerikanischen Verfahrens um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert entstand. Da die einzelnen historischen Vorgänge hierbei bestimmend wurden für die verschiedenartige Entwicklung des Verfahrens in den betreffenden Staaten, soll hierauf näher eingegangen werden.

Wesentlich für den Vorgang der Rezeption des Verfahrens ist der Umstand, daß hier nicht unmittelbar die englische oder amerikanische Parlamentspraxis übernommen wurde, wie diese in den Werken von Hatsell [1] und, für das amerikanische Verfahren, von Jefferson [2] in empirischen Sammlungen beschrieben und erläutert war, [3] sondern daß die Übernahme des Verfahrens im wesentlichen auf das Werk von Jeremias Bentham zur Zeit der französischen Revolution zurückgeht.

Angeregt durch die Protokolle der französischen Provinzialständeversammlungen von 1787 - 1788 und den darin

---

1) Hatsell, Precedents of proceeding in the House of Commons, zuerst im Jahre 1781 erschienen.

2) Th. Jefferson, A Manual of parlamentary practice for the use of the Senate of the United States, 3. Aufl. 1813.

3) So irrtümlich F.C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, Leipzig 1847, S. 72-79 (zit. nach Redlich, Recht und Technik des englischem Parlamentarismus, Anm. 1 zu Seite 784).

zum Ausdruck kommenden schweren Mängeln in deren überkommener Verfahrensweise ging Bentham daran, für die bevorstehende Eröffnung der États Généraux eine neue Verfahrensordnung zu entwerfen; bei Eröffnung der Generalstände jedoch war die Arbeit noch nicht beendet. [4]

Erst als sich während der Tagung der Constituante auch hier Schwierigkeiten wegen der formlosen , unregulierten Verfahrensweise ergaben, wurde ein Ausschuß mit der Redaktion einer Geschäftsordnung betraut. Mirabeau, der im "Courrier de Provence" bereits Kritik an diesen Mängeln geübt hatte, bat als Mitglied dieses Ausschusses Bentham um einen Abriß der Geschäftsordnung des englischen Unterhauses. [5] Romilly, ein Schüler Bentham's und späterer Unterhausabgeordneter, [6] bearbeitete dessen Aufzeichnungen und sandte dem mit ihm befreundeten Mirabeau [7] ein handschriftliches Exemplar zu. Dieser ließ den Entwurf zusammen mit einer von ihm verfaßten Vorrede im Jahre 1789 veröffentlichen. [8] Die Arbeit Romillys enthält nur eine kurze zusammenfassende Darstellung des englischen Beschlußverfahrens, ohne aber auf dessen Besonderheiten näher einzugehen. So stellt dieser für die Amendierung die Regel auf, daß über das Amendment vor dem Hauptantrag zu entscheiden ist. [9]

---

4) Vgl. hierzu Bentham, Tactique, Vorrede S. IX; Redlich, a.a.O., S. 780

5) Vgl. Bentham, a.a.O., S. IX f.; Redlich, a.a.O.,S.780

6) Robert v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften II, S. 35 ff.

7) Dumont, Étienne, Souvenirs sur Mirabeau, S. 6

8) Mirabeau, Reglements observés dans la Chambre des Commons pour débattre les matières et pour voter, Paris 1789, Avertissement.

9) Mirabeau, a.a.O., S. 292: " ... la question de l'amendement doit etre décidée avant que la motion primitive soit présentée à la chambre."

Eine Ausnahme von dieser Regel gelte nur für den Fall, daß es sich um eine mehr oder weniger hohe Steuer handle; dann müsse immer über die geringste Steuer zuerst abgestimmt werden. [10]

Wesentliche Grundsätze dieses Entwurfes gingen so in die erste Geschäftsordnung der Constituante vom 19.7.1789 ein. [11] So lautet Titel IV, Art. 14: "Jedes Amendment ist vor der Motion zur Beratung zu bringen, dasselbe gilt für Unteramendments im Verhältnis zu Amendments." [12]

Die Restauration in Frankreich übernahm in ihren Geschäftsordnungen der Deputiertenkammer vom 25. Juni 1814 und der Pairskammer vom 2. Juli 1814 weitgehend die Bestimmungen der Constituante, so insbesondere auch die aus dem englischen Bereich kommenden Abschnitte. [13] Darüber hinaus wurde bei der Abfassung dieser Geschäftsordnungen noch besonders das im Jahre 1814 in Frankreich erschienene Buch Thomas Jeffersons über das anglo-amerikanische Verfahren eingearbeitet.

---

10) Mirabeau, a.a.O., S. 292

11) Règlement à l'usage de l'assemblée nationale, in: Archive Parl. I ser, vol. VIII, 300 ff., (zit. nach Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 427).

12) "Tout amendement sera mis en délibération avant la question, il en sera de même des sousamendements, par rapport auxamendments." (zit. nach Tecklenburg, Beschlußfassung S. 80); vgl. ebenso Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 761.

13) Arch. parl. II ser. vol. 12, p. 64 ff., 89 ff., 144 ff. und 229 ff. Sowie vol. 15, 81 ff.; 89 ff. (zit. nach Hatschek, a.a.O., S. 129).

War auf diese Weise das französische Beschlußverfahren über die Schriften von J. Bentham und T. Jefferson bewußt an der anglo-amerikanischen Geschäftsordnung orientiert, so unterschied es sich im Ergebnis dennoch grundlegend von diesem. [14] Ursache hierfür war der Umstand, daß der von Romilly bearbeitete Entwurf der Geschäftsordnung für die Constituante von Bentham, wohl weil dies als selbstverständlich von ihm vorausgesetzt wurde, keinen Hinweis auf das streng formalistische Amendierungsverfahren und die damit verbundene Akzessorietät der Amendments gegenüber dem Hauptantrag, wie sie im englischen Verfahren vorlag, enthält.

Die Änderungsanträge wurden vielmehr als selbständige und vollständige Gegenanträge formuliert. Damit aber entfiel die charakteristische Eigenart des englischen Verfahrens, daß nämlich wegen der unvollständigen Formulierung des Amendments auf jeden Fall, auch bei dessen Annahme, auch über den Hauptantrag abgestimmt werden mußte, weil das Amendment für sich genommen keinen Sinn ergab. War dagegen im französischen Verfahren ein selbständiger Gegenantrag angenommen, so entfiel die Abstimmung über die übrigen Änderungsanträge und über den Hauptantrag, sie galten als abgelehnt. [15]

---

14) Dies war bereits von Heckscher (Afstemningslaere) S. 35 erkannt, es wird historisch belegt von Tecklenburg, (Beschlußfassung S. 77)

15) Vgl. hierzu Tecklenburg, a.a.O., S. 80, sowie Pierre, Traité de droit politique électoral et parlamentaire, Nr. 940: "Lorsque la Chambre adopte un contre-projet émané de l'initiative individuelle le texte de la commission tombe."; (zit. nach Tecklenburg, a.a.O., Anm. 1 zu S. 80).

Hinsichtlich der Reihenfolgebestimmung war es insoweit bei der anglo-amerikanischen Regelung verblieben, als über Änderungsanträge vor dem Hauptantrag abzustimmen war. Für die Reihenfolge innerhalb der Änderungsanträge jedoch passte die formale englische Regelung nicht mehr, da sie sich in ihrer Formulierung vom Text des Hauptantrages emanzipiert hatten. Es mußte somit eine neue Reihenfolgeregelung getroffen werden, und hierbei griff man auf die Regeln zurück, die Romilly für die Reihenfolge der Abstimmung über Steuervorlagen und Jefferson allgemeiner für Zahl- und Zeitbestimmungen genannt und erläutert hatten. Wurde dort in bestimmten Fällen von der niedrigsten Zahl, in anderen von der höchsten Zahl- bzw. Zeitbestimmung ausgegangen, so wurde diese Regelung jetzt ganz generell dahingehend erweitert, daß der Antrag, der sich vom Hauptantrag am weitesten entfernte zuerst zur Abstimmung kommen sollte. [16]

Auf diesem Wege ist in Frankreich durch ein fundamentales Mißverständnis des englischen Verfahrens ein vollkommen neues Abstimmungsverfahren entstanden, das sich in dieser Form bis heute erhalten hat. [17]

Auch eine weitere, umfangreichere Untersuchung Benthams über das englische Parlamentsverfahren, die ebenfalls von einem Schüler Benthams , dem Genfer Anwalt Étienne Dumont im Jahre 1816 in Paris veröffentlicht wurde,

---

16) Tecklenburg, a.a.O., S. 82

17) Léon Duguit, Traité de Droit Constitutionel, Bd 4, S. 358: "S' il y a plusieurs amendments, le président doit mettre au vote en premier lieu le texte, qui s'éloigne le plus du projet de la commission, Le vote de l'amendement implique souvent le réjet du texte présenté par la commission."

vermochte an dieser französischen Parlamentspraxis nichts mehr zu ändern. [18]

Im Unterschied zu der bis dahin vorhandenen einschlägigen Literatur wird in dieser Untersuchung Bentham's zum ersten Male der Versuch unternommen, nicht nur die konkrete Verfahrensweise eines Parlamentes darzustellen, sondern eine allgemeine Theorie des Geschäftsordnungsrechtes zu begründen; allerdings ist, wie sich schon aus dem Vorwort Dumonts zu diesem Werk ergibt, dessen eigener Beitrag sehr erheblich; er hat nicht nur die Skizzen Benthams weitgehend umgearbeitet und ergänzt, sondern auch aus eigener parlamentarischer Erfahrung gewonnene Erkenntnisse zur ursprünglichen Vorlage beigesteuert, so daß sich insbesondere bei der Darstellung des Beschlußverfahrens die Urheberschaft im einzelnen nicht mehr klar feststellen läßt. [19]

Die Darstellung Benthams erweckt den Eindruck, die von ihm vorgeschlagene Verfahrensordnung sei das Ergebnis einer logischen Deduktion aus parlamentarischen Grundprinzipien, die somit Allgemeingültigkeit beanspruchen könnte; [20] tatsächlich aber "geht Bentham in seiner Begriffsbildung doch vollständig von der genauen Kenntnis und Kritik des historischen englischen Parlamentsverfahrens aus". [21]

---

18) Dumont, Tactique des Assemnlées Politique Déliberantes; dazu Tecklenburg, a.a.O., S. 77 f., sowie Hatschek, a.a.O., S. 432.

19) Bentham, Tactique, S. XII; Tecklenburg, a.a.O., S. 79

20) Als solche betrachten sie Zschuke, Die Geschäftsordnung der deutschen Parlamente, Einleitung, und ebenso Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 354; (vgl. dazu Hatschek, a.a.O., S. 439).

21) Redlich, a.a.O., S. 785.

So rationalisiert er für das Beschlußverfahren Reste des alten englischen Parlamentsprozesses in einer Weise, "als ob sie für alle Zeiten und Länder gelten müßten".[22]

Bentham versucht zwar in dieser Arbeit, für das französische Verfahren eine Abstimmungsordnung zu entwickeln, die weniger formalistisch als die englische, und daher zur Übernahme in einer neu geschaffenen parlamentarischen Versammlung geeigneter sein sollte. Auch hier bestimmt er, daß ein Änderungsantrag vor dem Hauptantrag zur Abstimmung kommen muß.[23] Für die Abstimmung über Änderungsanträge versucht er sich jedoch in diesem Werk von der englischen Regel zu befreien, daß Amendments sich streng akzessorisch an den Wortlaut des Hauptantrages anschließen müssen, wobei die Reihenfolge, in der sie zur Abstimmung kommen, nach den Stellen des Hauptantrages, auf die sie sich beziehen, bestimmt wird. Er erkennt auch bereits die Bedeutung, die damit die Reihenfolge der Abstimmung gewinnt.[24] Die Regel, daß der weitergehende Antrag vor den weniger weitgehenden zur Abstimmung kommen müsse, findet sich entgegen Hatscheks Annahme bei Bentham nicht.[25] Wohl aber gibt er eine sehr detaillierte, scholastische Aufstellung ("table of motions") über die Priorität der verschiedenen Änderungsvorschläge. Hierbei orientiert er seine Reihenfolgebestimmung nur an der äußeren Formulierung der Anträge und unterscheidet: "amendments suppressifs, additifs, substitutifs bzw. divisifs, réunitifs, transpositifs".[26]

---

22) Hatschek, a.a.O., S. 439
23) Vgl. hierzu Hatschek, a.a.O., S. 439
24) Bentham, a.a.O., S. 175
25) Hatschek, a.a.O., S. 133
26) Vgl. hierzu Hatschek, a.a.O., S. 439 sowie Redlich, a.a.O., S. 784.

Kurz darauf allerdings vermischt Bentham das Verfahren wieder mit dem englischen, indem er feststellt: "Wird das Amendment angenommen, folgt daraus nicht, daß der amendierte Artikel angenommen ist. Der so geänderte Vorschlag wird Gegenstand der Beratung und kann abgelehnt werden..." [27]

Bentham gelang es somit trotz seines Versuches einer Rationalisierung des englischen Beschlußverfahrens nicht, sich von diesem konsequent und deutlich genug zu lösen. Dies hat dazu beigetragen, daß seine Monographie trotz der großen Beachtung, die sie seither gefunden hat, ohne nachhaltigen Einfluß auf die konkrete Gestaltung des französischen und derjenigen Verfahren blieb, die aus diesem hervorgegangen sind.

---

27) "Si l'amendement passe, il ne s'ensuit pas, que l'article amendé soit adopté. La proposition ainsi modifieè devient l'objet du débat, et peut etre rejetée..."
Bentham, Tactique S. 176; bereits Heckscher, (a.a.O., S. 41,)weist auf diesen Sachverhalt hin.

§ 9 DAS ABSTIMMUNGSVERFAHREN IN DER SCHWEIZ

Unmittelbare praktische Auswirkungen hat die Monographie von Bentham-Dumont nur in der Schweiz gehabt; dies geht auf den Einfluß und die Vermittlung Dumonts in seiner Heimat Genf zurück. [1] So hatte dieser als Mitglied des Geschäftsordnungsausschusses bereits im Jahre 1814 einen vollständigen Entwurf einer Geschäftsordnung für den Repräsentativrat der Republik Genf ausgearbeitet, der mit geringen Änderungen angenommen wurde. [2] Sind in dieser Geschäftsordnung auch die Vorschriften für die Beschlußfassung noch nicht sehr eingehend positiviert, so zeigt sich der Einfluß des Bentham'schen Werkes jedoch bereits in dem Reglement der Eidgenössischen Tagessatzung vom 14. Heumonat 1835 sehr deutlich. [3] Ebenso zeigt er sich im Geschäftsreglement des Schweizerischen Nationalrates vom 9. Juli 1850. [4]

Findet sich schon in Art. XLII der Geschäftsordnung des Genfer Repräsentativrates die Regel, daß über Unteramendments vor den Amendments, und über diese vor dem Hauptvorschlag abzustimmen ist (eine Regelung, die wörtlich in Art. 40 Abs. 1 der Eidgenössischen Tagessatzung wiederkehrt), so ergänzt Art. 40 Abs. 2 der

---

1) Dazu Cron, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, S. 221.

2) Règlement pour le Conseil Représentatif de la Ville et République de Genéve vom 16. November 1814, abgedruckt in: Bentham, Tactique, Anhang.

3) Abgedruckt bei Snell, Handbuch des Schweizerischen Staatsrechtes, Bd. I (1839) S. 160, (zit. nach Tecklenburg, Beschlußfassung, Anm. 5 zu S. 82).

4) Ebenfalls zit. nach Tecklenburg, a.a.O., S. 82.

Eidgenössischen Tagessatzung diese Vorschrift wie folgt: "Wer einen Unterabänderungsantrag annimmt, ist darum noch nicht gehalten, auch zum Abänderungsantrag zu stimmen; ebensowenig setzt die Annahme eines Abänderungsantrages die Genehmigung des Hauptantrages voraus." [5] Diese Bestimmung kehrt in alten Reglements regelmäßig wieder; [6] die neuen schweizerischen Geschäftsordnungen enthalten diese Bestimmungen zwar nicht mehr ausdrücklich, das Verfahren jedoch ist unverändert geblieben. [7]

Damit war im wesentlichen das alte englische Beschlußverfahren in der Schweiz rezipiert worden. [8] Das schweizerische Verfahren unterscheidet hierbei Hauptanträge und Abänderungsanträge: Hauptanträge sind einmal Vorlagen des Bundesrates, einer Kommission und eines Ratsmitgliedes, aber zum anderen auch selbständige, textlich und inhaltlich unabhängige Gegenanträge zu solchen Vorlagen. Abänderungsanträge oder Unterabänderungsanträge sind solche, die inhaltlich und textlich abhängig, subsidiär zu einem Hauptantrag bzw. Abänderungsantrag gestellt werden. Die Unterscheidung und Einteilung der Anträge nimmt vor der Abstimmung der Präsident vor. [9]

---

5) Vgl. Tecklenburg, a.a.O., S. 82 f.

6) So etwa in den Geschäftsreglementen des Nationalrates vom 9. Juli 1850, Art. 54, sowie vom 6. Juni 1903, Art. 78, oder im Geschäftsreglement des Ständerates vom 7. Dezember 1849, Art. 51 und vom 27. März 1903, Art. 58 Abs. 2 (zit. nach Cron, a.a.O., Anm. 4 zu S. 221).

7) Dazu Fleiner-Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 554.

8) Dazu Tecklenburg, a.a.O., S. 83; Cron, a.a.O., S. 221

9) Cron, a.a.O., S. 220 ff.; Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 554; Tecklenburg, a.a.O., S. 83.

Im Verhältnis von Abänderungs- und Unterabänderungsanträgen zum Hauptantrag gilt die Eventualmaxime, damit muß über alle Anträge abgestimmt werden. [10] Die Anträge werden zu je zwei einander gegenübergestellt; der abgelehnte Abänderungstrag scheidet endgültig aus; der andere Antrag aber ist nur eventuell angenommen, er wird einem etwa vorliegenden weiteren Antrag gegenübergestellt und so wird das Verfahren fortgesetzt, bis man zum ursprünglichen Hauptantrag kommt, und dieser in der geänderten Form zur Abstimmung ansteht. [11]

Daneben aber hat die schweizerische Parlamentspraxis für den Fall der Abstimmung über mehrere, vom Vorsitzenden als Hauptanträge charakterisierte, Anträge ein vollkommen anderes Abstimmungsverfahren, die sog. koordinierte Abstimmung entwickelt. [12] Obwohl dem englischen Verfahren unbekannt, ist die koordinierte Abstimmung bereits in Bentham-Dumont erwähnt; [13] Tecklenburg stellt daher zu Recht die Vermutung auf, daß es sich hierbei um eine selbständige Zutat Dumonts handle, der dieses Verfahren von einem in der Schweiz gebräuchlichem Wahlverfahren auf die Beschlußfassung übertragen hat. [14]
Die koordinierte Abstimmung wurde vom Nationalrat, vom Ständerat sowie von den kantonalen Parlamenten rezipiert. [15] So lauten die heute geltenden wörtlich

---

10) Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 454
11) Vgl. Cron, a.a.O., S. 222 f.; Tecklenburg, a.a.O., S. 83.
12) Cron, a.a.O., S. 224 ff.; Fleiner-Giacometti, a.a.O., S. 554; Tecklenburg, a.a.O., S. 83 ff.
13) Bentham, Tactique, S. 176 f.:"Il faudrait donc faire voter sur les amendements rivaux d'aprés le mode électif".
14) Nachweise für das Schweizerische Verfahren, a.a.O., S. 83.
15) Nachweise hierfür bei Tecklenburg, Anmerkungen 1, 2 und 3 zu S. 84.

übereinstimmenden Vorschriften des Geschäftsreglements des Nationalrates (Art. 80) und des Geschäftsreglements des Ständerates (Art. 64):" Sind mehr als zwei Hauptanträge gestellt worden, so werden sie nebeneinander zur Abstimmung gebracht, wobei jedes Mitglied nur für einen derselben stimmen braucht. Hat keiner die absolute Mehrheit der Stimmenden erhalten, so wird darüber abgestimmt, welcher von den zwei Anträgen, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigten, ausscheiden soll; sodann wird in gleicher Weise zwischen den übriggebliebenen Anträgen abgestimmt, bis einer die absolute Mehrheit erhält." [16]

Liegen mehrere Hauptanträge vor und zu diesen jeweils wieder Abänderungsanträge, so wird zunächst im Wege der Eventualabstimmung über die endgültige Form der jeweiligen Hauptanträge abgestimmt, sodann werden diese so veränderten Hauptanträge gegenseitig im Wege des koordinierten Verfahrens zur Abstimmung gebracht, hierbei werden also die beiden verschiedenartigen Methoden kombiniert verwandt. [17] Damit hatte die Schweiz ein Abstimmungsverfahren erhalten, das sich grundlegend von allen bisher gezeigten Verfahren unterscheidet.

---

16) Zit. nach Fleiner-Giacometti, a.a.O., Anm. 91 zu S. 554.

17) Vgl. Cron, a.a.O., S. 226 f.; sowie Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 84 und Anm. 1-6 zu S. 84.

§ 10 DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS IN DEUTSCHLAND

Entsprechend der generellen Orientierung des süddeutschen Frühkonstitutionalismus am Vorbild der französischen Restaurationsverfassung von 1814 dienten auch den mit dem Übergang zur Repräsentativverfassung entstandenen Parlamenten in Deutschland die Geschäftsordnungen der französischen Pairs- und Deputiertenkammer von 1814 als Vorlage. [1] So übernahmen das badische, [2] das württembergische, [3] sowie das großherzoglich-hessische Parlament [4] die französischen Geschäftsordnungen bis in die Details hinein.

Allein die Geschäftsordnung des Preußischen Staatsrates, des Beratungsorgans des Königs vom 6. Juni 1826, unterschied sich von den französischen Geschäftsordnungen und war, wenn auch in vielem auf die Verfahrensregelung des englischen Unterhauses zurückgreifend, doch weitgehend selbständig geformt. Obwohl er nicht selbst Mitglied des Redaktionsausschusses war, hat sich an ihrer Ausarbeitung Friedrich Carl von Savigny

---

1) Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 29; Huber, Verfassungsgeschichte, S. 317; Mittermeier, Rotteck- und Welckers Staatslexikon S. 614.

2) Mittermeier, a.a.O., Anm. 8 zu S. 604.

3) Geschäftsordnung von 1821; vgl. dazu Verhandlungen der Württembergischen Zweiten Kammer, Beil. 372, S. 409 f; Sekretär des mit der Redaktion der Geschäftsordnung beauftragten Ausschusses war übrigens Ludwig Uhland (siehe Verhandlung S. 410;) vgl. dazu auch Mittermeier, a.a.O., S. 614.

4) Geschäftsordnung von 1820, (vgl. Mittermeier, a.a.O., S. 614).

maßgeblich beteiligt. [5] (So hatte Savigny unter anderem statt der bis dahin gebräuchlichen Bezeichnung "Geschäftsreglement" die Bezeichnung "Geschäftsordnung" durchgesetzt.)

Die Geschäftsordnung war auf den Charakter des Staatsrates als eines im wesentlichen homogenen, kleineren Beratungsgremiums zugeschnitten, und demgemäß weniger formalistisch und detailiert als die üblichen Geschäftsordnungen; dafür aber war der Präsident des Staatsrates mit erheblichen Befugnissen ausgestattet.

So war für die Beschlußfassung eine formelle Unterscheidung von Haupt- bzw. Änderungsanträgen nicht vorgesehen. Dem Präsidenten oblag nicht nur die Bestimmung der Reihenfolge der Abstimmung, sondern auch die Formulierung der im Verlauf der Beratung aufgetauchten Meinungen zu abstimmungsreifen Fragen. So bestimmt § 42 der GeschO. von 1826: "Die Bestimmung der Ordnung (Folgereihe) der Fragen liegt dem Präsidenten ob, und hat derselbe dabei darauf zu achten, daß nicht durch frühzeitige Abstimmung einer Frage einer anderen vorgegriffen, daß der allgemeine Satz vor den besonderen, daß von mehr als zwei Meinungen über einen und denselben Satz diejenige, welche alle übrigen gleichmäßig ausschließt, oder diesen allen entgegensteht, vor den

---

5) Savigny, Vorschläge vom 18.5.1923, weitere Bemerkungen hierzu vom 1.11. 1824 und seine Schlußredaktion mit einem weiteren Kommentar vom 14.3.1824 in: Rep. 80 Str. I, Acta Commissiones Nr. 5, (zit. nach Schneider, Der Preußische Staatsrat, Anm. 1 zu S. 135;) vgl. weiter dazu Schneider a.a.O., S. 135 ff. sowie 140 ff. und Schneider in: "Die Bedeutung der Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane für das Verfassungsleben", S. 305.

übrigen zur Abstimmung, und überhaupt das Resultat der allgemeinsten Überzeugung der Versammlung auf dem natürlichsten und einfachsten Weg zur Erkenntnis gebracht werde. " [6]

Diese prinzipielle Regelung des Verfahrens konnte freilich nicht verhindern, wie Beispiele aus der Praxis zeigen, daß im Einzelfalle die Abstimmungsprozedur heftig umstritten war, da dem Präsidenten eben konkrete Schemata hierfür nicht zur Verfügung standen. So war im Jahre 1835 der amtierende Präsident Müffling, als ein Gesetz mit drei Zusatzanträgen zur Abstimmung kam, nicht in der Lage, über die Reihenfolge der Abstimmung zu entscheiden, woraufhin er nach längerer Debatte das Plenum über die Reihenfolge abstimmen ließ. [7] Ein anderer Vorfall beleuchtet ebenfalls die Schwierigkeiten und die Unsicherheit, die sich aus dem Fehlen konkreter und formaler Reihenfolgevorschriften ergaben: Während der Beratungen über die Reform des Ehescheidungsrechtes wollte der in der Sitzung anwesende König "zuerst über das Prinzip eines von Savigny vorgelegten und von ihm (dem Könige) gewünschten Gesetzesvorschlages im ganzen und dann erst über die beantragten Zusätze abgestimmt wissen, während (der Präsident) Müffling sich ... für die umgekehrte Reihenfolge ereiferte." [8] Diese Meinungsverschiedenheit über die Reihenfolge der Abstimmung führte dann zur Beurlaubung des amtierenden Präsidenten.

---

6) Zit. aus der Verhandlung wegen der Einführung des Staatsrates, Berlin 1844, Amtliche Drucksachen des Staatsrates, Exemplar aus dem Besitz des Prinzen Friedrich Carl von Preußen.

7) Schneider, Preußischer Staatsrat, Anm. 1 zu S. 140

8) Schneider, a.a.O., S. 141; vgl. auch Anm. 2 zu S. 141

Wegen der Natur des Staatsrates als eines undemokratischen monarchistischen Beratungsgremiums, aber auch wegen der besonderen Natur seiner Verfahrensweise, die auf ein kleineres und damit elastisch und intensiv beratendes Kollegialorgan zugeschnitten war, blieb dessen Geschäftsordnung im Verlauf der deutschen Parlamentsgeschichte unbeachtet, sie blieb nur Episode.

Die endgültige Struktur des Geschäftsganges der Deutschen Parlamente und somit auch des Abstimmungsverfahrens beruht auf zwei Quellen: Einmal auf der Geschäftsordnung der Belgischen Deputiertenkammer vom 6. Oktober 1831, die die französischen Geschäftsordnungen der Restauration nahezu wörtlich übernommen hatte, [9] und zum anderen auf der Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung von 1848. [10]

Diese Geschäftsordnung der Frankfurter Nationalversammlung beruht ihrerseits im wesentlichen auf einem Entwurf Robert von Mohls; er hatte sich schon in seinem ersten Werk, dem Staatsrecht von Württemberg, mit Geschäftsordnungsfragen eingehend auseinandergesetzt. [11] Schon vor der Eröffnung der Nationalversammlung hatte er einen Entwurf für die Geschäftsordnung mit ausführlicher Begründung ausgearbeitet und drucken lassen. [12]

---

9) Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. I, S. 433; Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 82; Begründung zum Entwurf in Württemberg S. 405; Mittermeier, a.a.O., S. 614.

10) Geschäftsordnung für die verfassungsgebende Reichsversammlung vom 29.5.1848, abgedruckt in Robert von Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichstages.

11) Mohl, Staatsrecht von Württemberg, Bd. I, S. 645 ff.

12) Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung ... ; dazu ebenfalls Mohl, Lebenserinnerungen Bd. II, S. 31.

So wie Mohl bereits in einer anderen Schrift [13] auf Bentham Bezug nimmt und dessen Werk großes Lob spendet, so bezieht er sich auch in der Vorrede zu dem Entwurf auf die Regelung des englischen Unterhauses. [14] Für die Beschlußfassung stellt er jedoch sehr eingehende und umfangreiche Vorschriften auf, die in vielem von der englischen Regelung abweichen. [15] Wie Heckscher jedoch aufgrund der von von Mohl gegebenen Erläuterungen nachgewiesen hat, hat er dabei allerdings die englische Methode der Eventualabstimmung und die französische Methode nicht klar unterschieden. [16]

Robert von Mohl war bei der Beratung der Geschäftsordnung der Nationalversammlung Berichterstatter des mit der Ausarbeitung beauftragten Komitees und hat es dabei durchgesetzt, daß sein Entwurf im wesentlichen angenommen wurde. [17] Gerade auf dem Sektor der Beschlußfassung allerdings waren seine Vorschläge nicht durchgedrungen. Bezüglich des Abstimmungsverfahrens beschränkt sich die Geschäftsordnung der Nationalversammlung in § 40 mit der Feststellung, daß die Reihenfolge der Fragen vom Präsidenten bestimmt wird. Im Verlauf der Beratung der Geschäftsordnung übte der Abgeordnete Wiegard Kritik daran, daß die Vorlage keine leitenden Normen für die Fragestellung enthalte, woraufhin ihm vom Vizepräsidenten von Soiren erwidert wurde,

---

13) Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. III, S. 627 f.

14) Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung ..., S. 1

15) Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung ..., S. 1 - 3.

16) Heckscher, Afstemningslaere, S. 41.

17) Vgl. Beilagen der Württembergischen Abgeordnetenkammer, S. 405; Mohl, Lebenserinnerungen, Bd. II, S. 32; Schneider, Die Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane, S. 305.

dies sei gerade ein Vorzug des Entwurfes: " Es lassen sich gar keine bestimmten Regeln geben. Wenn verschiedene Anträge gestellt sind, so muß herausgefunden werden, wie man am besten den Willen der Mehrheit findet. Hat man bestimmte Regeln, so stehen diese gar oft dieser allein richtigen Bestrebung im Wege und Diskussionen über die Fragestellung wird es nie mehr geben, als wenn wir recht viele Bestimmungen dafür haben. Es wird sich bald eine feste Praxis bilden." [18]

Die Praxis der Versammlung war dann dem französischen Verfahren nachgebildet, und offenbar auf dem Wege über die süddeutschen Parlamente übernommen worden: Es wurde zuerst über die Änderungsanträge, und unter diesen zuerst über den weitestgehenden abgestimmt; war ein Vorschlag angenommen, so fielen alle anderen weg. [19]

So war der einzige Versuch der deutschen Parlamentsgeschichte, ein selbständiges Beschlußverfahren zu entwickeln, durch die Ablehnung der Vorschläge Robert von Mohls gescheitert.

Vorbild für alle jüngeren deutschen Verfahrensordnungen wurde die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, der 2. Preußischen Kammer. Deren erste, vorläufige Geschäftsordnung vom 28.2.1849 [20] war von ihrem Mitglied von Wiebahn ausgearbeitet worden, wobei

---

18) Verhandlungen der Deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt, Bd. I, S. 163 ff.; insbesondere S. 171.

19) Verhandlungen der Deutschen konstituierenden Nationalversammlung, S. 172 ff.

20) Verhandlung der (II) Preußischen Kammer, S. 3, 309, 757 ff., zit. nach Beilagen des Württembergischen Abgeordnetenhauses S. 405.

dieser dem Entwurf die Bestimmungen der Geschäftsordnungen der Frankfurter Nationalversammlung und des Reglements der Belgischen Deputiertenkammer zugrunde legte. [21] Die späteren Änderungen dieser Geschäftsordnungen berührten den Bereich der Beschlußfassung, so wie er in diesem ersten Entwurf geregelt war, nicht mehr. [22]

Damit aber war die Regelung der Beschlußfassung im Preußischen Abgeordnetenhaus dieselbe, wie sie in der Belgischen Deputiertenkammer in wörtlicher Übernahme der französischen Geschäftsordnungen teilweise ausdrücklich geregelt war, [23] und wie sie in der Praxis der Frankfurter Nationalversammlung gehandhabt wurde. Zwar gab § 55 Satz 2 der Geschäftsordnung lediglich eine inhaltsleere Vorschrift: "Sind mehrere Fragen vorhanden, so hat der Präsident solche sämtlich der Reihenfolge nach vorzulegen." Jedoch wurde gewohnheitsmäßig bis ins einzelne das französische Verfahren angewandt: Die Anträge kamen nacheinander einzeln zur Abstimmung, dabei kamen Änderungsanträge vor dem Hauptantrag und unter den Änderungsanträgen diejenigen zuerst zur Abstimmung, die sich am weitesten vom Hauptantrag entfernten, bei Zahlen jeweils die höchste; war ein Antrag angenommen, so kamen die etwa noch nicht abgelehnten Anträge nicht mehr zur Abstimmung, sie galten mit der Annahme eines Antrages als erledigt. [24]

---

21) Plate, Die Geschäftsordnungen des Preußischen Abgeordnetenhauses, S. 3; Beilagen der Württembergischen Abgeordnetenkammer, S. 405.

22) Siehe endgültige Geschäftsordnung vom 28.3.1849 und Simon-Forckenbeksche Geschäftsordnung vom 6.6.1862, erläutert in Plate a.a.O., S. 1 - 16.

23) Vgl. Plate, a.a.O., Anm. 1 zu S. 173; Hatschek, a.a.O., S. 433.

24) Vgl. hierzu Plate, a.a.O., S. 173, Anm. 10 a bis g zu § 55 mit zahlreichen Belegen; ebenfalls Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 82.

Der verfassungsgebende Reich-stag trat am 25.2.1867 unter Anwendung der Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses in seine erste Verhandlung ein, ohne daß allerdings hierfür eine rechtliche Grundlage gegeben war; erst am 6.3. 1867 wurde diese Geschäftsordnung als eigene en bloc angenommen. [25] Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses wurde vom Reichstag des Norddeutschen Bundes am 10.9.1867 ebenfalls en bloc als provisorische Geschäftsordnung, [26] und mit nur geringen, vor allem redaktionellen Änderungen, die das Abstimmungsverfahren nicht betrafen, am 12.6.1868 definitiv angenommen. [27]

Der Deutsche Reichstag hatte diese Geschäftsordnung zu Beginn seiner ersten Legislaturperiode am 21.3. 1871 und jeweils zu Beginn der folgenden Legislaturperioden übernommen. Von der 6. Legislaturperiode an wurde kein ausdrücklicher Annahmebeschluß mehr gefaßt, sondern die Geschäftsordnung des vorherigen Reichstages ohne weiteres angewandt. [28]

Die verfassunggebende Nationalversammlung von Weimar übernahm am 6.2.1919 die Geschäftsordnung des Reichstages, und der 2. Reichstag nahm am 12.12. 1922 [29] die Geschäftsordnung in einer etwas zeitgemäß abgewandelten Form an. [30]

---

25) Perels, Das autonome Reichstagsrecht, S. 1
26) Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, S. 368 f.
27) Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes, S. 368 f.
28) Perels, a.a.O., S. 2, sowie S. 111 - 127.
29) Die Geschäftsordnung ist in Kraft getreten am 1.1. 1923.
30) Zschuke, Die Geschäftsordnungen der Deutschen Parlamente, S. 2.

Sämtliche seither erfolgten Änderungen der Geschäftsordnung [31] haben am Abstimmungsverfahren nichts mehr geändert, es wurde vielmehr in ständiger Praxis so angewandt, wie es noch heute dem Verfahren des Deutschen Bundestages entspricht.

Aber nicht nur der Erste und Zweite Deutsche Reichstag und der Deutsche Bundestag haben das französische Verfahren der Beschlußfassung übernommen, sondern deren Geschäftsordnungen haben ihrerseits wieder auf die Parlamente der deutschen Länder gewirkt und deren Verfahren bestimmt. [32]

In Deutschland kommt dieses Verfahren auch im außerparlamentarischen Bereich, so in den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Körperschaften, durchgehend zur Anwendung.

---

31) Aufgeführt in Perels, a.a.O., S. 1 ff.; Hatschek, Das Parlamentsrecht, S. 62 ff.; Jungheim, Die Geschäftsordnung für den Reichstag, S. 1 f.

32) Beilagen zur Württembergischen Abgeordnetenkammer, S. 405; die Begründung zum Entwurf einer neuen Geschäftsordnung der (Zweiten) Württembergischen Kammer befaßt sich im übrigen auf S. 556 ff. sehr ausführlich mit dem Beschlußverfahren und setzt sich insbesondere auch mit den Vorschlägen Robert von Mohls auseinander; für die Reihenfolge der Abstimmung bestimmt diese Geschäftsordnung, daß Eventualanträge nur innerhalb der vom Präsidenten festgesetzten Reihenfolgebestimmung, die vom weitestgehenden Antrag aus erfolgt, zur Abstimmung gelangen können, um diese Regelung nicht zu durchbrechen; vgl. im übrigen dazu die Zusammenstellung aller Geschäftsordnungen der Deutschen Länderparlamente der Weimarer Republik bei Zschuke, a.a.O.

§ 11 ÜBERBLICK ÜBER DIE ABSTIMMUNGSVERFAHREN VERSCHIEDENER ANDERER PARLAMENTE

Ebenso wie in Deutschland hat das französische Abstimmungsverfahren auch im Oesterreichischen Nationalrat [1] und im Oesterreichischen Bundesrat [2] Eingang gefunden und findet in ihren noch heute geltenden Geschäftsordnungen Anwendung. [3]
Auch die Kollegialorgane internationaler und supranationaler Institutionen greifen in ihren Geschäftsordnungen auf dieses Verfahren zurück. [4]

Eine eigenartige Kombination des auf dem französischen Verfahren beruhenden kontinentaleuropäischen und des anglo-amerikanischen Verfahrens findet sich in der Geschäftsordnung der Generalversammlung der Vereinten Nationen. [5] Amendments kommen hier vor der Vorlage zur Abstimmung und unter mehreren Amendments hat dasjenige Vorrang, das sich am weitesten von der Vorlage entfernt. Wo die Annahme eines Amendments notwendig die Verwerfung eines anderen bedingt, kommt das letztere

---

1) Bereits in der Geschäftsordnung vom 19.11. 1920
2) So etwa in der Geschäftsordnung vom 7.12.1928
3) Abgedruckt bei Zschuke, Die Geschäftsordnungen der Deutschen Parlamente; vgl. dazu Werner-Klecatsky, Das Oesterreichische Bundesverfassungsrecht; weitere Hinweise für Holland, Ungarn und Norwegen sowie Dänemark bei Heckscher, Afstemningslaere, S. 45 f.
4) So Art. 30 Abs. 3 und 4 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes in der Fassung vom 15.10. 1962, abgedruckt in: "Recht und Organisation der Parlamente", Bd. II, S. 301 f.
5) Rule 92 und 93 der "Rules of Prodedure of the General Assembly der UNO (United Nations Textbook, S. 63 ff.).

nicht mehr zur Abstimmung. Die Amendments sind aber auf alle Fälle unselbständig, denn im Falle der Annahme eines Amendments kommt immer die so geänderte Vorlage noch zur Abstimmung.
Ist ein Gegenantrag selbständig gefaßt, so wird er ebenfalls als Vorlage (Proposal) angesehen und gemäß Regel 93 kommen mehrere Vorschläge in der zeitlichen Reihenfolge ihrer Einbringung zur Abstimmung.

Ein Verfahren, das sich unabhängig vom englischen und dem aus ihm hervorgegangenen französischen Beschlußverfahren entwickelt hat, ist das der sogenannten prinzipiellen Abstimmung. Es war in der Schweiz vor der Rezeption des englischen Verfahrens gebräuchlich und zwar sowohl im Geschäftsgang kantonaler Parlamente [6] als auch im eidgenössischen Tagsatzungsreglement vom 7. Juli 1818. Hiernach mußte der Präsident zuerst über die allgemeinen Fragen (Hauptanträge) abstimmen lassen und stufenweise zu den subordinierten (Abänderungs- und Unterabänderungsanträgen) hinuntersteigen. [7] Dasselbe Verfahren kam in Bayern zur Anwendung; [8] so bestimmte § 88 der GeschO. für die Kammer der Abgeordneten: "In der Ordnung der Fragen ist so zu verfahren, daß nach Annahme der einen die anderen wegfallen, oder nach Verwerfung der einen zu anderen übergegangen werden kann. Bei Gesetzesvorlagen und Anträgen wird die erste Frage auf die vollständige Annahme des Gesetzes oder Antrages, sowie solche vorgelegt worden sind, gestellt; wenn diese verneint werden sollte, so ist

---

6) Z.B. Die Kantone Schwyz und St. Gallen, vgl. Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 85.
7) Cron, Die Geschäftsordnung der Schweiz. Bundesversammlung, S. 95, sowie Tecklenburg, a.a.O., S. 85.
8) Edikt über die Geschäftsordnung für die Kammer der Abgeordneten vom 28.3.1825, zitiert nach Tecklenburg, a.a.O., S. 85.

alsdann über jede vorgeschlagene einzelne Modifikation nach der Reihe der Paragraphen oder Abschnitte des Gesetzes oder Antrages die besondere Frage zu stellen."

Auf dem Kontinent ist dieses Beschlußverfahren durch die Rezeption des englischen Verfahrens mittlerweile verdrängt worden.

Ein modernes Parlament, das die prinzipielle Abstimmung ausdrücklich eingeführt hat, ist die Knesset, das Parlament Israels. So bestimmt § B Ziff. 57 a) der Geschäftsordnung: "Die Ordnung der Abstimmung wird durch den Vorsitzenden bestimmt, er ist berechtigt, zu bestimmen, daß in einer prinzipiellen Frage vorher abgestimmt wird. b) Die Regierung ist berechtigt, darauf zu bestehen, daß über einen ihrerseits eingebrachten Antrag zuerst abgestimmt wird."

§ 12 ZUSAMMENFASSUNG

Wie die historische Untersuchung gezeigt hat, haben sich die Abstimmungsverfahren in langer Tradition ganz überwiegend in der Praxis der Versammlungen und Parlamente herausgebildet. Im Unterschied etwa zu den heute geltenden Wahlverfahren verdanken die Abstimmungsverfahren ihre Gestaltung nicht der rationalen Konstruktion, vielmehr beruhen sie auf einer Reihe historischer Zufälligkeiten.

Entscheidend für die Entwicklung des Verfahrens war der englische Parlamentarismus; hier vollzog sich einmal die der Antike und dem Mittelalter unbekannte Trennung von Wahl- und Abstimmungsverfahren, zum anderen erfuhr das Verfahren, da es praktisch mit einem mittelalterlichen Gerichtsverfahren zusammentraf, eine starke Formalisierung. Mit der Rezeption des englischen Parlamentarismus und dessen Verfahren wurde auch das Beschlußverfahren auf dem Kontinent übernommen, wurde hier jedoch, da sich der strenge Formalismus des englischem Verfahrens nicht übertragen ließ, stark geändert und in einem gewissen Maße rationalisiert.

Nachdem sich jedoch das Verfahren im frühen französischen Parlamentarismus einmal herausgebildet hatte, blieb es in seinen wesentlichen Zügen bis auf den heutigen Tag unverändert; trotz erheblicher Veränderungen in der allgemeinen parlamentarischen Geschäftsordnungspraxis während der Parlamentsgeschichte des 19. Jahrhunderts hat das Abstimmungsverfahren selbst nie eine Fortentwicklung erfahren. Es wurde von den neu entstehenden Parlamenten des 19. Jahrhunderts unabhängig von ihren jeweiligen strukturellen Besonderheiten als gesicherter technischer Bestand des Parlamentarismus immer mehr oder weniger unreflektiert übernommen, so daß lange Zeit sogar die fundamentalen Unterschiede,

die sich im kontinentalen Verfahren gegenüber dem anglo-amerikanischen Abstimmungsmodus herausgebildet hatten, unerkannt blieben. Auch die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit dem Verfahren befaßt hatten, und darüber hinaus selbst einige Geschäftsordnungen, verkannten diese Unterschiede, und verwechselten oft die verschiedenen Abstimmungsmethoden. [1] Es war das Verdienst Heckschers , eines dänischen Gelehrten, als erster auf die fundamentalen Unterschiede zwischen den Verfahren hingewiesen und den Versuch einer Typisierung der bestehenden Verfahrensarten unternommen zu haben. [2]

Da es bei der Darstellung der historischen Entwicklung der verschiedenen geltenden Verfahrensarten wegen der Fülle des empirischen Materials nicht möglich war, angesichts der komplizierten Einzelfragen des Verfahrensrechtes einen genügend klaren Überblick über die verschiedenen Strukturtypen zu schaffen und ihre Unterschiede hinreichend zu verdeutlichen, werden im folgenden die geltenden Verfahrenstypen, so wie sie von Heckscher und Tecklenburg herausgebildet wurden, in ihren wesentlichen Merkmalen einander gegenübergestellt:

1. Die Reihenfolgeabstimmung

Hier werden die Alternativen in einer bestimmten Reihenfolge einzeln zur Abstimmung gestellt; findet eine Alternative die erforderliche Mehrheit, so ist sie angenommen, und die restlichen Alternativen gelten, ohne daß sie noch zur Abstimmung kommen, als abgelehnt; wird keine der Alternativen angenommen, so bleibt es beim status quo ante.

---

1) Vgl. Heckscher, Afstemningslaere, S. 40 ff. mit einzelnen Nachweisen.

2) Vgl. Heckscher, a.a.O., S. 5 ff. sowie S. 35 ff.; Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 80

Die zur Abstimmung anstehenden Alternativen werden in Haupt- und Änderungsanträge bzw. Unteränderungsanträge unterteilt, wobei die Änderungsanträge sowohl so formuliert sein können, daß sie in vollständige Sätze gefaßt, also für sich genommen verständlich sind, als auch so, daß sie nur im Zusammenhang mit dem Hauptantrag verständlich sind. Für die Reihenfolge, nach der die Anträge zur Abstimmung kommen, gilt im allgemeinen die Regel, daß Änderungsanträge vor den Hauptanträgen, und unter den Änderungsanträgen zuerst diejenigen zur Abstimmung kommen, die sich vom Hauptantrag am weitesten entfernen. Teilweise allerdings wird die Reihenfolge auch nach dem Zeitpunkt der Einbringung der Anträge bestimmt, und, wenn es sich bei den Alternativen um verschiedene Summen handelt, entsprechend der Höhe der Summen; für die Reihenfolge der Geschäftsordnungs- oder Formanträge treffen die Geschäftsordnungen im allgemeinen ins einzelne gehende Reihenfolgebestimmungen.

Dieses Verfahren, von Heckscher als "Serienmethode", [3] von Tecklenburg als "Reihenfolgeabstimmung" bezeichnet, [4] kommt heute in der Bundesrepublik wie überhaupt auf dem ganzen Kontinent zur Anwendung.

2. Die Eventualabstimmung

Von mehreren vorliegenden Alternativen werden hier zunächst immer nur zwei einandergegenübergestellt und zwar so, daß eine der beiden Alternativen ausdrücklich zur Abstimmung vorgelegt wird. Wird diese angenommen, so wird sie der anderen vorgezogen; wird sie verworfen, so wird die andere vorgezogen. Die verworfene Alternative fällt weg, während die vorgezogene nur "eventuell"

---

3) Heckscher, a.a.O., S. 43
4) Tecklenburg, a.a.O., S. 81

angenommen ist, das heißt einer dritten Alternative gegenübergestellt wird, bis letztlich nur eine Alternative übrig bleibt, die endgültig angenommen ist.

Dieses Verfahren, von Heckscher "Eliminationsmethode",[5] von Tecklenburg "Eventuelle Abstimmung" genannt,[6] ist das ursprüngliche Abstimmungsverfahren des Englischen Unterhauses.
Grundlage der Abstimmung ist jeweils ein Vorschlag, der von der Regierung oder von einem Parlamentsmitglied ausgeht, eine sogenannte "motion"; dieser motion werden Abänderungsanträge, sogenannte "amendments" gegenübergestellt. Diese amendments müssen so gefaßt sein, daß der Hauptantrag, wenn ihm das amendment hinzugefügt wird, noch einen Sinn ergibt. Vom Inhalt her gesehen gibt es drei Arten von amendments:

1. Amendments auf Auslassung bestimmter Worte.
2. Amendments auf Hinzufügen bestimmter Worte.
3. Amendments auf Auslassen bestimmter Worte und deren Ersetzung durch andere Worte.[7]

Die amendments kommen immer vor der motion zur Abstimmung, ihre Reihenfolge ergibt sich aus der Stelle im Wortlaut der motion, an der sie einsetzen. Wird ein Änderungsvorschlag angenommen, wird die motion so zur Abstimmung gebracht, wie sie geändert worden ist. Werden die amendments nicht angenommen, dann kommt die motion in ihrer ursprünglichen Fassung zur Abstimmung.[8]

Im wesentlichen gilt die eventuelle Abstimmung auch im Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten, jedoch hier mit dem Unterschied, daß im Falle der Ablehnung mehrere amendments zu denselben Worten einer motion die Origi-

---

5) Heckscher, a.a.O., S. 56
6) Tecklenburg, a.a.O., S. 80
7) dazu Tecklenburg a.a.O., S. 75 f.
8) Heckscher, a.a.O., S. 39/40.

nalfassung der motion ohne besondere Abstimmung als angenommen gilt. [9] Ebenso ist die eventuelle Abstimmung, wenn auch ohne den strengen Formalismus des anglo-amerikanischen Verfahrens, das gebräuchliche Verfahren der Schweizerischen Bundesversammlung. [10]

Der Unterschied zwischen Reihenfolge und Ebentualabstimmung ist, auf eine kurze Formel gebracht, folgender: Das Annehmen einer Alternative bedeutet bei der Reihenfolgeabstimmung, daß alle anderen Alternativen wegfallen, bei der eventuellen Abstimmung, daß eine der anderen wegfällt.

3. Das Wahlverfahren

Hier werden sämtliche Alternativen zugleich zur Abstimmung vorgelegt, und jeder Abstimmende entscheidet sich sofort für die von ihm gewünschte Alternative; derjenige Vorschlag, der mehr als die Hälfte der Stimmen erhält, gilt als angenommen. Kommt beim ersten Wahlgang keine absolute Mehrheit zustande, so wird bei diesem Verfahren die Abstimmung im allgemeinen wiederholt, jedoch werden für den zweiten Wahlgang bestimmte Alternativen ausgeschieden. [11]

---

9) Riker, Voting Methods and Irrationality, S. 100.

10) Cron, Die Geschäftsordnung der Schweiz. Bundesversammlung, S. 220 ff., insbesondere S. 225; Tecklenburg, a.a.O., S. 82 ff.

11) So wird z.B. gem. Art. 80, 81 im Geschäftsreglement des Nationalrats vom 4.4.46 über die beiden Anträge, die die geringste Stimmenzahl erhalten haben, in besonderem Verfahren darüber abgestimmt, welcher von beiden auszuscheiden hat. (Vgl. Cron, a.a.O., S. 225).

Dieses Verfahren, seit alters bei der Kandidatenwahl angewandt und in der Antike auch bei Abstimmungen über sachliche Alternativen üblich, kommt heute im Verfahren der Schweizerischen Bundesversammlung als sogenannte "koordinierte Abstimmung" [12] und neuerdings gem. § 55 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bei der Auswahl des Sitzes einer Bundesbehörde, bei der Bestimmung von Zuständigkeiten und ähnlichen Entscheidungen zur Anwendung.

Der grundsätzliche Unterschied zu der Reihenfolge bzw. eventuellen Abstimmung besteht darin, daß dort die Alternativen einzeln, "seriatim", zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt werden, während sie hier gemeinsam, "en bloc", vorgelegt werden, so daß jeder Abstimmende sich sofort für die von ihm gewünschte Alternative ausspricht.

Heckscher irrt, wenn er das Wahlverfahren nicht zu den parlamentarischen Methoden zählen will; [13] denn wenn das Verfahren heute auch selten zur Anwendung kommt, so blickt es doch auf eine lange parlamentarische Tradition zurück. [14]

4. Die prinzipielle Abstimmung

Bei diesem Verfahren wird im allgemeinen zunächst ein Hauptvorschlag zur Abstimmung vorgelegt; nur für den Fall, daß er abgelehnt wird, kommen die Alternativvor-

---

12) Cron, a.a.O., S. 224 ff.; Tecklenburg, a.a.O., S.83 f.

13) Vgl. Heckscher, (a.a.O.), der die Wahlmethode nicht unter den parlamentarischen Methoden im 4. und 5. Kapitel aufführt, sondern ihr ein besonderes Kapitel (7. Kapitel) vorbehält.

14) Vgl. Cron, a.a.O., Anm. 2 zu S. 225.

schläge zu einzelnen Punkten des Hauptvorschlages zur Abstimmung.

Dieses Verfahren kann als von der geschichtlichen Entwicklung des Parlamentarismus überholt angesehen werden; lediglich in der Geschäftsordnung der israelischen Knesset ist das Verfahren der prinzipiellen Abstimmung erneut zur Geltung gekommen.

Praktisch kommt allerdings in keinem Parlament einer der oben dargestellten Verfahrenstypen allein und durchgängig zur Anwendung. Meist wird für irgend einen bestimmten Bereich der Abstimmungen auf einen anderen Typ zurückgegriffen, ohne daß man hier eine sachlich begründbare parallele Verwendung bestimmter Verfahrenstypen für bestimmte Fallgruppen feststellen könnte.

DRITTER TEIL
DOGMATISCHE UNTERSUCHUNG
§ 13 ZUR METHODE

Wenn nun im folgenden der Versuch unternommen werden soll, zu einer vertieften dogmatischen Untersuchung des Abstimmungsverfahrens fortzuschreiten, so ist es unerlässlich, einige Bemerkungen zur Methode voranzuschicken.

Die Arbeiten, die sich mit dem Parlamentsrecht befassen, begnügen sich meistens mit der Deskription des Bestehenden und einer gewissen Kasuistik. [1] Dies ist nicht zufällig so, sondern beruht darauf, daß Verfahrensnormen heute häufig in ihrer Bedeutung unterschätzt werden, es beruht auf "einer veränderten Einstellung gegenüber dem Wert des Technischen im Recht überhaupt"; [2] Hans Schneider stellt fest, der Glaube an den "due process of law", die Überzeugung, "daß ein richtig geregeltes Verfahren der beste Weg sei, um zu einer wahren und inhaltlich richtigen Entscheidung zu gelangen", sei heute im Schwinden, und er zitiert die Formel Carl Schmitts , wonach für viele Leute die Legitimität einer Entscheidung oder Maßnahme in ihrer Legalität liege.
Zweifellos hat Schneider mit dem Hinweis recht, die Bedeutung technischer Reglements für das Verfassungsleben werde gegenwärtig unterschätzt; allerdings beruht die Betonung des Formalen gegenüber der Substanz der Regel gerade im Bereich des Parlamentsrechts auf einer langen Tradition. Dies wird schon bei Thomas Jefferson

---

1) Über die Notwendigkeit derselben vgl. Vorbemerkung.
2) Hans Schneider, Die Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane, S. 307.

deutlich, wenn er zur parlamentarischen Geschäftsordnung bemerkt: "Es handelt sich nicht darum zu wissen, welches die bestmöglichen Regeln sind; wichtig ist, daß man welche hat, daß die Führung der Geschäfte in einem Parlament gleichförmig sei, daß sie nicht der Laune des Präsidenten oder der Spitzfindigkeit jedes seiner Mitglieder unterworfen sei." [3] Noch deutlicher drückte dies Hatsell mit seiner bekannten Bemerkung aus, es sei wesentlicher, daß eine Regel vorhanden ist, der man folgen kann, als was diese Regel ist. [4]

Soweit überhaupt der Versuch zu einer vertieften Untersuchung unternommen wurde, ging dieser jeweils von verschiedenartigsten Ansatzpunkten aus; eine ohne weiteres einleuchtende und als einigermaßen gesichert geltende Methode des Parlamentsrechtes fehlt bisher.

Die bloße Interpretation der kodifizierten Geschäftsordnung,also der Geschäftsordnung im formellen Sinn, bietet wegen der Besonderheiten dieser Normen keine Möglichkeit, zu einer Aufhellung der Probleme des Abstimmungsverfahrens beizutragen. Gerade die Deskription der Verfahrenspraxis des Bundestages im ersten

---

3) Il ne s'agit pas de savoir, si ces règles sont les meilleures possibles; ce qui importe, c'est d'en avoir, c'est que la conduite des affaires traitées dans une Assemblée soit uniforme, qu'elle ne soit pas soumise au caprice du président ou à la subtilitè de chacun des membres." Zit nach Pierre, Traité de droit politique életoral et parlementaire, S. 494 Anm. 1 zu Nr. 449.

4) " ... it is more material, that there should be a rule to go by than what that rule is ... "; zit. nach Riker, Voting Methods and Irrationality in Legislative Decision, S. 97.

Teil der Arbeit verdeutlicht, daß nur ein kleiner und unbedeutender Ausschnitt der für das Verfahren relevanten Grundsätze in der Geschäftsordnung des Bundestages normiert ist, daß sich also aus der Geschäftsordnung selbst praktisch nichts zu dem hier abgehendelten Problemkreis entnehmen läßt. [5]

Auch die von Jeremy Bentham, dem ersten Theoretiker des parlamentarischen Verfahrens, angewandte Methode der rationalistisch-logischen Deduktion kann in dieser Form hier nicht weiterführen. In seinem "Essay on political Tactics" stellte er zwar seinen Untersuchungen jeweils Normen und Postulate für das Verfahren voran, an denen er dann die Untersuchung der Einzelfragen orientiert hat; tatsächlich aber stellen diese Normen im allgemeinen nichts anderes dar, als durch genaue Betrachtung des englischem Parlamentsverfahrens auf empirischen Wege festgestellte, allgemein formulierte Gesetzmäßigkeiten des tatsächlichen Parlamentsbrauchs; sie sind praktisch nichts anderes als rechtssatzmäßig formulierte englische Verfassungszustände. [6] Insofern ist seine im Anschluß

---

5) Vgl. dazu BVerfGE 1, 149.

6) Vgl. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 438 f.: "Vor allem ignorierte Bentham die historische Entwicklung der Lex Parliamenti, die aus dem gerichtsförmlichen Verfahren, das dem englischen Parlament eigentümlich war, herausgewachsen ist. Diese Reste des alten Parlamentsprozesses rationalisiert er in einer Weise, daß sie als absolute logische Kategorien dastehen, trotzdem sie nur eine beschränkte lokale, auf besonderen historischen Grundlagen ruhende Voraussetzung haben."
Vgl. dazu oben S. 64 ff.

folgende Deduktion jeweils nur eine scheinbare; [7] andererseits sind seine Ausführungen, soweit Bentham sich von der Reproduktion des englischen Verfahrens löst und rein rational vorgeht, nicht mehr begründet; sie sind rein spekulativ und für die Praxis nicht verwertbar. Dies zeigt sich insbesondere bei seinen Ausführungen zum vorliegenden Problemkreis, wo er eine geradezu scholastische umfangreiche "Table of motions" entwickelt, [8] die Redlich als Produkt eines "schrullenhaften Eifers" bezeichnet. [9] Gerade beim Parlamentsverfahren nämlich, das in so starkem Maße von psychologischen und politischen Faktoren beeinflußt ist, kann es nicht weiter führen, wenn die Probleme lediglich abstrakt und theoretisch abgehandelt werden, vielmehr muß sich die Theorie hier laufend sorgfältig an den empirisch gewonnenen Einsichten orientieren.

Andererseits aber kann dies nicht die Resignation der Rechtswissenschaft bedeuten mit der Folge etwa, daß die Normen des Parlamentsrechtes lediglich als Ergebnisse zwingender technischer Erfordernisse, einer lediglich pragmatisch orientierten Entwicklung im parlamentsinternen Raum anzusehen wären, und damit als Normen, die sich grundsätzlich der Beurteilung und Kontrolle mit juristischen Methoden entziehen.

Diese Auffassung aber liegt etwa Hatscheks Lehre zugrunde, mit der der bisher einzige Versuch unternommen wurde, eine spezifische Methode des Parlamentsrechtes

---

7) Vgl. dazu Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 785; Robert von Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften III, S. 627 f.

8) Bentham, Tactique, Kapitel XXI.

9) Redlich, a.a.O., S. 784; Trendelenburg, Über die Methode bei Abstimmungen, S. 38 f.

zu entwickeln. Hatschek betrachtet die Geschäftsordnungen als "eine Summe von Resolutionen des Hauses, die an und für sich nicht als Rechtsnormen, sondern nur als Konventionalregeln, d.h. Normen kraft faktischer Übung gelten." [10] Sind nach Hatscheks Auffassung die parlamentarischen Regeln nicht Rechtsnormen, so sucht er folgerichtig die Maßstäbe zu ihrer Beurteilung nicht in der Rechtsordnung, im Normengefüge selbst; vielmehr verdanken seiner Auffassung nach die Wertmaßstäbe des Parlamentsrechts ihr Dasein allein der Rechtsvergleichung und der rechtsvergleichenden Analogie. [11] Denn die Rechtsvergleichung deckt notwendige Funktionszusammenhänge zwischen Normen auf, sie enthüllt bestimmte "Funktionstypen", an denen dann der einzelne Präzedenzfall und die aus ihm resultierende Konventionalregel zu messen sind. [12]

Dieser Methode Hatscheks kann schon im Ausgangspunkt nicht gefolgt werden, da es sich nach heute gesicherter Lehre bei Geschäftsordnungsnormen nicht um Konventionalregeln, sondern um rechtlich verbindliche Normen handelt, und zwar nach überwiegender Meinung um autonome Satzungen. [13] Da das Recht, sich eine Geschäfts-

---

10) Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 433; vgl. auch Parlamentsrecht S. 42.

11) Hatschek, Parlamentsrecht, S. 85.

12) Hatschek, a.a.O., S. 84: "Nur die Rechtsvergleichung deckt jene Zusammenhänge auf, welche mit Nachdruck die Notwendigkeit dartun, daß gewisse Normen zueinander gehören, so daß der eine ohne den anderen nicht gedacht und ausgeführt werden kann."

13) Auf die Auseinandersetzung um die Rechtsnatur parlamentarischer Geschäftsordnungen einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Vgl. hierzu Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rd. Nr. 21 zu Art. 40, mit ausführlichen Verweisen auf Literatur und Rechtsprechung in den Anmerkungen.

ordnung zu geben, auf der Verfassung beruht (Art. 40, Abs.1, Satz 2 GG), steht die Geschäftsordnung im Range unter der Verfassung. [14] Ebenso sind die Bundesgesetze gegenüber der Geschäftsordnung ranghöheres Recht. [15] Sind damit verbindliche Maßstäbe für bestimmte Bereiche der Geschäftsordnung des Bundestages, (und entsprechend den Geschäftsordnungen der Länderparlamente), höherrangigem Recht zu entnehmen, so kann hier Hatschek's Methode der lediglich rechtsvergleichenden Analogie nicht zur Anwendung kommen.

Aber auch für den Bereich, dessen Regelung der autonomen Gestaltungsbefugnis des Parlamentes selbst unterliegt, kann Hatscheks Methode nicht ausreichen. Dies machen gerade die hier gewonnenen Erkenntnisse aus der rechtshistorischen und rechtsvergleichenden Untersuchung zur parlamentarischen Beschlußfassung deutlich: Kein aktuelles Abstimmungsverfahren, weder diejenigen der deutschen, noch die der ausländischen Parlamente, beruht auf einer theoretischen Gesamtkonzeption; sie sind alle das Ergebnis aus verschiedenartigen Entwicklungen. Dabei sind auf der einen Seite zweifellos gewisse Gemeinsamkeiten in allen Verfahren festzustellen, und insoweit kann hier bereits der Schluß gezogen werden, daß sie zumindest teilweise technische Erfordernisse der parlamentarischen Willensbildung wiederspiegeln, die sich aus der "elementaren Psychologie menschlicher Gemeinschaften im Handeln" ergeben. [16]

---

14) Maunz-Dürig, a.a.O., Rd.Nr. 22 zu Art. 40.

15) ebenda

16) Redlich, a.a.O., S. 791; vgl. dazu auch Anm. 1 zu S. 791: "Die psychologischen Elemente im Parlamentarismus können bei der geringen Variabilität der psychischen Faktoren durch selbst lange Zeiträume der Geschichte bis zu einem gewissen Grade als stabil aufgefaßt werden."

Auf der anderen Seite aber hat sich gezeigt, daß sowohl historische Zufälligkeiten als auch allgemeine oder spezifische Wesenszüge einer bestimmten Verfassungsordnung, Unterschiede in der demokratischen Entwicklung und Tradition und ähnliche Faktoren die Ausgestaltung des parlamentarischen Geschäftsganges nachhaltig beeinflußt haben. Dies hatte zum Ergebnis, daß eine ganze Reihe verschiedenartiger Abstimmungsverfahren entstanden sind, also gänzlich heterogene Funktionstypen im Sinne Hatscheks. Die Rechtsvergleichung kann aber nur dort zu verwertbaren Erkenntnissen führen, wo derselbe Funktionstyp vorliegt; ist dies nicht der Fall, so kann eine Analogiebildung bei Präzedenzfällen oder Teilregelungen lediglich Verwirrung stiften, so z.B. wenn bei der Frage der Reihenfolge, in der die Anträge zur Abstimmung vorgelegt werden sollen, unvermittelt auf das Verfahren des Englischen Unterhauses zurückgegriffen wird, wie das in einem Fall selbst bei Robert von Mohl zu finden ist. [17)]

Versagt also einerseits die Methode Hatscheks dann, wenn es sich um vollkommen verschiedenartige Funktionstypen handelt, so kann sie andererseits keine Antwort auf die Frage geben, welchem der verschiedenartigen vorhandenen Funktionstypen selbst eigentlich der Vorzug zu geben sei, oder ob nicht ein besserer Funktionstyp als die vorhandenen denkbar sei, da sie hierfür keine Maßstäbe liefert.

Nun liegt uns allerdings auch eine Anzahl von theoretischen Untersuchungen vor, die das parlamentarische Be-

---

17) Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassunggebenden Reichstages, S. 43 und S. 46 - 49.

schlußverfahren aufgrund von Kriterien überprüfen, die jenseits der lediglich auf empirischem Weg gefundenen allgemeinen Übungen und Gesetzmäßigkeiten des parlamentarischen Verfahrens liegen. Auf der einen Seite stehen einige Autoren, die sich u.a. auch mit der Verfahrenspraxis deutscher Parlamente auseinandersetzen. Sie alle stellen mehr oder weniger exakt definierte Anforderungen an das Verfahren, die sich im Grunde sehr ähnlich sind: So geht es Heckscher darum, die "wirklichen Wünsche einer Versammlung, ihre wahre Meinung" zu ermitteln, und dazu entwickelt er die von ihm so benannte Immanenztheorie. [18] Ebenso geht es Trendelenburg darum, die "wahre Meinung einer Versammlung" im Gegensatz zu einer nur "scheinbaren" Meinung herauszufinden. [19] Hermann Lotze versucht, das Problem mit Kategorien der Logik zu lösen, und beschäftigt sich in seiner Untersuchung mit der Frage, auf welche Weise ein Beschluß erzielt werden kann, "welcher so vollständig als möglich den Gesamtwillen der Abstimmenden ausdrückt ..." [20] Adolf Tecklenburg sieht die Aufgabe darin, "das Verfahren so zu gestalten, daß es tunlichst zu einem Resultat führt, welches von einer Mehrheit der Versammlung als inhaltlich richtig erkannt wird." [21]

Hier werden also von den Autoren Beurteilungskriterien, an denen sich das Verfahren zu orientieren hat, axiomatisch festgesetzt; in ihrer unpräzisen und weiten Formulierung sind sie sicherlich nicht falsch, jedoch schwerlich geeignet, für die auftauchenden Einzelprobleme einen praktikablen Maßstab abzugeben.

---

18) Heckscher, Afstemningslaere, S. 7
19) Trendelenburg, a.a.O., S. 28
20) Hermann Lotze, Logik, S. 459 ff.
21) Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 94.

Neben diesen Autoren, die vorwiegend aus der Rechtswissenschaft kommen, befaßt sich in einer bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts zurückgreifenden Tradition ein Zweig der mathematischen Theorie mit den Problemen des Abstimmungs- und Wahlverfahrens. Bei ihrem Versuch, gesellschaftliche und politische Sachverhalte mit den Methoden ihrer Wissenschaft zu analysieren, haben z.Zt. der französischen Revolution die Mathematiker Borda, Laplace, insbesondere aber in einer längeren Untersuchung Condorcet, [22] die Wahl- und Abstimmungsverfahren daraufhin untersucht, welche Aussicht auf eine rationale Entscheidung bei diesen jeweils bestehe. [23] Diese mathematische Abstimmungs- und Wahltheorie findet heute ihre Fortführung durch vorwiegend englische und amerikanische Arbeiten im Rahmen der Spieltheorie. [24] Ursprünglich ausschließlich unter dem Blickwinkel ökonomischer Probleme entwickelt, ist das Ziel der Spieltheorie, "mathematisch vollständige Grundsätze zu finden, die das rationale Verhalten für die Teilnehmer einer Sozialökonomie definieren ... " [25] Aufgrund der weitgehenden Übereinstimmung zwischen den Problemen des Marktes und denen politischer Wahlen, die "beide eine kollektive Auswahl aus einem begrenzten alternativen Bereich beinhalten", [26]

---

22) Condorcet, Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues á la pluralité des voix. Paris 1785.

23) Dazu eingehend Black, The Theory of Commitees and Elections, S. 156 ff.

24) Einen einführenden Überblick bietet Martin Shubik, Spieltheorie und Sozialwissenschaften; vgl. hierzu im übrigen Arrow, Social Choise and Individual Values, sowie Luce and Raiffa, Games and Decisions.

25) Shubik, a.a.O., S. 91

26) Arrow, in: Shubik, a.a.O., S. 147

wurde diese Theorie auf die Untersuchung der technischen Probleme bei politischen Wahlen und Abstimmungen ausgedehnt. In dieser Wahl- und Abstimmungstheorie wird die innere Logik sozialer Entscheidungsmechanismen untersucht; es geht hier allgemein um die Frage, ob kollektiven Auswahlformen, bei denen eine Vielzahl von Menschen an der Willensbildung beteiligt sind, eine rationale Konsistenz zugesprochen werden kann. [27)]

Die Analyse der Abstimmungsverfahren von diesem theoretischen Ansatzpunkt her hat zu wesentlichen Erkenntnissen geführt, auf die, soweit sie für die vorliegende Arbeit relevant sind, später im einzelnen einzugehen sein wird.

Im Rahmen einer umfassenderen Untersuchung des Abstimmungsverfahrens kann jedoch das Kriterium seiner formalen Rationalität nur ein Teilaspekt sein, da die mathematische Theorie von bestimmten begrenzten Prämissen ausgeht, und damit Fragenkomplexe wie die der rechtsnormativen Grundlagen des Verfahrens, der psychologisch-politischen Dynamik des Entscheidungsprozesses oder der Praktikabilität von vornherein ausklammert oder nur beiläufig streift. Für eine rechtsdogmatische Untersuchung des Abstimmungsverfahrens muß der methodische Ansatzpunkt daher ein anderer sein, d.h. ihre erste Aufgabe ist es, die Maßstäbe für das parlamentarische Abstimmungsverfahren erst zu ermitteln und zu präzisieren.

---

27) Arrow, a.a.O., S. 144.

§ 14 NORMATIVE GRUNDLAGEN UND RATIONALE GESTALTUNGSGRUNDSÄTZE DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS

Die staatsrechtliche Untersuchung muß sich zunächst mit der Eigenart des parlamentarischen Verfahrensrechts befassen, sie muß seinen systematischen Ort und seine sachliche Bedeutung klären.

Nach der französischen konstitutionellen Theorie, insbesondere den Lehren von Sieyès, übten parlamentarische Versammlungen bei der Festlegung ihrer Organisation und ihrer Beratungsformen ein "pouvoir constituant" aus, [1] die Volksrepräsentation konstituierte sich autonom. Hierin ist die Wurzel für die Parlamentsautonomie zu suchen, zu der sich heute alle demokratischen Repräsentativverfassungen bekennen. [2] Diese "funktionelle Autonomie" prägt sich im Grundsatz der inneren Selbstregierung aus: Das Parlament kann seine inneren Angelegenheiten uneingeschränkt selbst ordnen und betreiben." [3] Das Grundgesetz garantiert die Parlamentsautonomie praktisch umfassend. [4] Einer der wesentlichen Bestandteile der Parlamentsautonomie ist das Recht des Parlamentes, das Verfahren über die Abwicklung der Parlamentsgeschäfte, die Regeln und die notwendigen Techniken selbst zu bestimmen. [5] Demgemäß gewährleistet Art. 40 Abs.1 S.2 GG dem Bundestag das Recht, eine Geschäftsordnung zu erlassen, in der diese Verfahrensregelung ihren Niederschlag findet. Sowohl bei diesen Bestimmungen der formalen Geschäftsordnung als auch bei den ungeschriebenen Verfahrensregeln handelt es sich nach heute unbestrittener Auffassung um Rechtsnormen, und zwar nach herrschender Lehre um Normen im Charakter einer autonomen Satzung. [6]

1) Dazu eingehend Hatschek, Parlamentsrecht, S.33 ff.
2) Vgl. auch Löwenstein, Verfassungslehre, S. 192 Ziff.4.
3) Löwenstein, a.a.O., S. 178
4) Vgl. hierzu Art. 39 Abs. 3; 40, Abs. 1 und 2; 41, 46 Abs. 2 bis 4 GG; Maunz-Dürig, GG, Randnr. 1 zu Art.40.
5) Vgl. Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 16 zu Art. 40, und hierzu insbesondere Anm. 1.
6) Vgl. dazu oben, S. 94

Die Ermächtigung zum Erlaß der Geschäftsordnung ergibt sich aus dem Grundgesetz; damit steht sie in ihrem formellen Rang "infra constitutionem"; das Grundgesetz, aber nach unbestrittener Auffassung auch Bundesgesetze, gehen hier vor. [7] Aus Art. 40 Abs. 1 S.2 GG ergibt sich weiter, daß die autonome Satzungsgewalt des Bundestages gegenständlich auf die Regelung seines internen Bereiches beschränkt ist, [8] d.h. sie kann lediglich die Abgeordneten des Bundestages, nicht aber andere Staatsorgane oder den Bürger binden [9], und die Geschäftsordnung hat sich materiell mit der Regelung spezifischer Organisations- und Verfahrensfragen zu begnügen. [10]

Dies bedeutet nun allerdings nicht, daß die Verfahrensgestaltung innerhalb des so abgesteckten äußeren Rahmens gänzlich zur Disposition des Bundestages stände, daß er also volle Kompetenz zur Regelung der Geschäftsordnungsmaterien nach eigenem freien Ermessen hätte, um eben den formalen Erfordernissen eines technischen Reglements, eines "due process of law", zu genügen. Vielmehr enthält die Materie des parlamentarischen Verfahrensordnung unabhängig von ihrer formalen Qualifizierung als einer autonomen Satzung Normen von großer verfassungsrechtlicher und -politischer Bedeutung. Das Parlamentsverfahren regelt die innere Organisation des Parlamentes, also eines obersten Staatsorgans, und ist damit materiell selbst ein Teil der Verfassungsorganisation.

---

7) Vgl. hierzu BVerfGE 1, 147 f; Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 22 zu Art.40 GG und weitere Literaturnachweise in Anm.4, 5 und 6 zu Randnr.22.

8) BVerfGE, 1, S.151.

9) Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr.18 zu Art.40 GG.

10) Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr.17 zu Art.40 GG.

"Eine Anzahl seiner Normen und Prinzipien ist nichts anderes als der Ausdruck der Existenz der Repräsentativverfassung überhaupt, der Inbegriff der Voraussetzungen für die Tätigkeit einer zum mindesten an der Ausübung der höchsten staatlichen Funktion gleichberechtigt teilnehmenden Volksvertretung...". [11] Insoweit hat die Geschäftsordnung einen "verfassungsergänzenden" Charakter, sie enthält in ihren entscheidenden Bestimmungen "sekundäres Verfassungsrecht". [12]

Infolge der großen Bedeutung, die die parlamentarische Verfahrensregelung durch diese unmittelbare verfassungsrechtliche Wirksamkeit besitzt, beschränkt sich das Grundgesetz nicht damit, dem Bundestag lediglich die Ermächtigung zur autonomen Verfahrensgestaltung zu erteilen, und ihren äußeren Rahmen abzustecken, vielmehr enthält es selbst grundsätzliche Richtlinien für die eigentliche Verfahrensgestaltung. Insoweit als hier Rechte, Pflichten und Verfahrensprinzipien - ausdrücklich oder auch nur implizit - im Grundgesetz enthalten sind, ist der Bundestag bei der Aufstellung seiner Geschäftsordnung rechtsnormativ gebunden. Für diesen Bereich kann die Geschäftsordnung im Grunde die vom Grundgesetz bereits festgelegte Regelung lediglich reflektieren; ihre Funktion ist hier eine "nur ausfüllende und konkretisierende." [13] Diese wesentlichen Normen der Geschäftsordnung müssen sich somit inhaltlich voll mit den Verfassungsvorschriften decken, da

---

11) Redlich, Englischer Parlamentarismus, S.800.

12) "Was Geschäftsordnung und was verfassungsrechtliche Regelung ist, läßt sich zwar historisch erklären, es enthält aber keine rechtslogische Notwendigkeit...". Altmann, Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages, S.753.

13) So für die Regierungsgeschäftsordnung: Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S.123.

sie von diesen unmittelbar gefordert werden; [14] ist dies nicht der Fall, dann ist auch das Grundgesetz selbst verletzt.

Die erste Aufgabe der dogmatischen Untersuchungen der Abstimmungsmethode als eines essentiellen Ausschnitts des Parlamentsverfahrens muß es daher sein, im Grundgesetz ausdrücklich oder implizit enthaltene Normen, die konkrete Gestaltungsentscheidungen für das Verfahren enthalten, sowie Sinn und Zweck dieser Normen zu ermitteln, um somit die Voraussetzung für eine Überprüfung des aktuellen Abstimmungsverfahrens des Bundestages auf seine inhaltliche Übereinstimmung mit diesen höherrangigen Normen zu schaffen.

Allerdings ist hier der Hinweis erforderlich, daß an dieses Vorhaben keineswegs die Erwartung geknüpft werden kann, im Grundgesetz etwa eine ins einzelne gehende Reglementierung, eine Durchnormierung des Abstimmungsverfahrens vorzufinden. Nachdem die frühen kontinentaleuropäischen Repräsentativverfassungen noch sehr umfangreiche, ins einzelne gehende Kodifikationen des parlamentarischen Verfahrens enthielten, [15] hielten sich die Verfassungsgeber in dieser Materie im Verlauf der weiteren historischen Entwicklung immer mehr zurück, so daß heute die verfassungsrechtlichen Regelungen

---

14) Vgl. Bö-ckenförde, a.a.O., S.126.

15) So enthielt etwa die Verfassung der Constituante von 1791 zehn umfangreiche Artikel über die Geschäftsordnung; die Verfassung des Königreichs Württemberg von 1819 enthielt eine umfangreiche Regelung in den §§ 160 - 183; vgl. dazu im einzelnen Pierre, Traité de droit politique électoral et parlamentaire, Nr. 445 ff.

dieses Komplexes mehr oder weniger rudimentär sind. [16] Wie andere europäische Verfassungen enthält auch das Grundgesetz teils wesentliche Grundzüge des Verfahrens, teils aber weniger wichtige Bestimmungen, deren Lozierung innerhalb der Verfassung sich nur aus dem historischen Verlauf der Verfassungsentwicklung erklären läßt. Insoweit, als grundlegende Entscheidungen über Organisation und Geschäftsformen des Bundestages im Grundgesetz selbst enthalten sind, läßt sich kein umfassendes System ermitteln, vielmehr ist die Regelung selbst im Grundsätzlichen lückenhaft.

Der Bundestag hat also innerhalb des Spielraums, der durch die unvollständige Normierung dieses Bereiches in der Verfassung offen gelassen ist, das Verfahren nach eigenem Ermessen zu gestalten, innerhalb dieses Bereiches ist er somit rechtsnormativ nicht gebunden. Insofern kann die Fragestellung bei der Untersuchung von Geschäftsordnungsvorschriften, die diesen rechtsnormfreien Bereich ausfüllen, keine unmittelbar juristische sein. Dennoch kann eine staatsrechtliche Betrachtung des Parlamentsverfahrens diesen Bereich nicht einfach als juristisch irrelevant ignorieren und zwar aus mehreren Gründen: Einmal bilden alle Verfahrensregeln, ob sie nun innerhalb des rechtsnormativ streng gebunden, oder innerhalb des Ermessensbereiches des Bundestages liegen, unter sich ein unlösbares Normengeflecht, so daß eine streng auf den "durchnormierten" Raum begrenzte Untersuchung zu einer verzerrten Darstellung

---

16) Dazu Schmitt, Das legislative Votum,S.12; Recht und Organisation der Parlamente 2, S.720052.

des gesamten Komplexes führen würde. [17] Zum anderen ist gerade auch der rechtsnormfreie Bereich der Verfahrensgestaltung für das Verfassungsrecht von großer Bedeutung. Hat nämlich im Rahmen einer Repräsentativverfassung die Frage nach der Funktionsweise und der inneren Organisation des Parlamentes an sich bereits ihr eigenes Gewicht, so hat die Betrachtung der Geschäftsordnung für die verfassungsrechtliche Forschung noch eine spezifische weitere Funktion: Die Geschäftsordnung "ist gleichsam das politische Manometer, das die Kräftespannung in der parlamentarischen Maschine und damit im ganzen Staatsorganismus anzeigt." [18] In ihren Gewohnheiten und Vorschriften "reflektiert sich auch der Lauf der Verfassungsentwicklung anschaulicher und frühzeitiger, als dies aus dem Stand des positiven Verfassungsrechts zu ersehen ist." [19]

Es ist somit davon auszugehen, daß eine parlamentsrechtliche Untersuchung grundsätzlich nur dann sinnvoll sein kann, wenn sie sich nicht auf den rechtsnormativ gebundenen Bereich des Parlamentsverfahrens beschränkt; sie hat vielmehr den Gesamtkomplex der Verfahrensnormen einer Würdigung zu unterziehen.

---

17) Redlich, a.a.O., S. 801 f.: "Der Parlamentarismus als Recht ist untrennbar verknüpft mit dem Parlamentarismus als politischer, durch historische, nationale und soziale Momente bestimmten Erscheinung. Wie die ihrem Wesen entsprechende politische Funktion eines Parlamentes primär, so ist auch sekundär die entsprechende Funktion des Rechtes des Parlamentsverfahrens von jenen Momenten beherrscht.

18) Redlich, a.a.O., S. 800.

19) Schneider, Die Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane, S. 308; vgl. dazu auch Altmann, a.a.O., S. 751 ff. und Hatschek, Parlamentsrecht, S. 15 f. und S. 22 ff.

Dies gilt selbstverständlich auch für die Untersuchung des Abstimmungsverfahrens, das als ein Teil des Parlamentsverfahrens auch dessen besondere Struktur aufweist.

Die Frage ist jedoch, welcher Maßstab für die Beurteilung der Verfahrensgestaltung innerhalb des rechtsnormfreien Bereiches zugrunde gelegt werden soll. Mit staatsrechtlichen Kategorien selbst kann dieser Bereich nicht erfaßt werden; da es vielmehr um die praktisch-politischen Implikationen der jeweils getroffenen Regelung geht, kann nur das Kriterium der Zweckmäßigkeit der Verfahrensgestaltung im Hinblick auf ein geordnetes Funktionieren des Parlamentes entscheiden. Wenn sich also generell die Gestaltung des Parlamentsverfahrens insoweit nach der Funktion richten muß, die es auszuüben hat, dann muß auch für das Abstimmungsverfahren zuvor prinzipiell geklärt werden, welche Aufgaben es zu erfüllen hat, welcher Zweck also erreicht werden soll.

Die Normen des Parlamentsverfahrens sind strukturell mit denen des Prozeßrechts vergleichbar, [20] d.h. sie beziehen sich alle auf ein bestimmtes Ziel, sie sind final ausgerichtet. Die präzise Herausbildung dieses Zieles ist somit Voraussetzung für eine von der Funktion her richtige Bewertung der Normen, sie erst ermöglicht es, unrationelle oder willkürliche Verfahrensformen zu erkennen.

Im Ergebnis ist somit festzustellen, daß das Abstimmungsverfahren als eine Erscheinung des parlamentarischen Bereichs aufgrund heterogener Kriterien überprüft werden muß; Aufgabe der folgenden Abschnitte ist es, diese gewissermaßen doppelte Grundlage der Wertung im einzelnen herauszuarbeiten.

---

20) Jellinek, System der subjektiv-öffentlichen Rechte, S. 169

§ 15 INHALT UND GRENZEN DER AUTONOMIE

Um die ihm vom Grundgesetz eingeräumten Rechte auszuüben und die an ihn gestellten Aufgaben - also insbesondere die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und die Kontrolle der Regierung [1] - erfüllen zu können, muss der Bundestag als ein körperschaftliches Organ handlungsfähig sein.
Die staatspolitischen Aufgaben, die der Bundestag innerhalb der ihm durch das Grundgesetz eingeräumten Kompetenzen zu erfüllen hat, für deren Erledigung er also aktionsfähig sein muss, sind bis auf wenige Fälle, wie etwa dem der Wahl des Bundeskanzlers (Art.63 Abs.1 GG), oder der Wahl seines eigenen Präsidenten (Art.40 Abs.1 GG), ihrem Gegenstand nach in der Verfassung nicht im einzelnen aufgeführt. Anders als etwa beim Kollegialgericht, das im Anschluß an eine Hauptverhandlung ein Urteil zu fällen hat, das also rechtsnormativ zu konkreten, inhaltlich eng umrissenen Entscheidungen gezwungen ist, sind die Aufgaben des Parlamentes weniger scharf umrissen und unbestimmter; das Parlament befasst sich im Rahmen seiner Kompetenz ganz allgemein mit den Fragen der Staatsführung, die sich aus bestimmten politischen Situationen ergeben. [2]

Voraussetzung für die erforderliche Handlungsfähigkeit des Bundestages ist es aber, dass er als ein Kollektivorgan mit grosser Mitgliederzahl überhaupt in der Lage ist, einen einheitlichen politischen Handlungswillen,

---

1) Vgl. zu den Aufgaben des Parlamentes im einzelnen: Krüger, Parlamentarismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 8, S.209 ff.

2) Hieraus ergeben sich Konsequenzen für das Parlamentsverfahren, die eine Analogiebildung zum Gerichtsverfahren, wie später noch gezeigt werden wird, nicht ohne weiteres erlauben.

einen Organwillen, zu bilden und zu äußern. Hierzu bedarf es wie bei allen körperschaftlichen Organen besonderer Organisationsnormen, die Art und Weise des Zustandekommens eines einheitlichen Organwillens regeln. [3] Grundsätzlich kann der Organwille nur "aposteriorisch" sein, und zwar insofern, als er immer nur konkrete Willensäußerungen physischer Individuen reflektieren kann, da auch eine juristische Körperschaft als eigenständige soziale Erscheinung "letztlich doch nur soweit besteht, als sie auf den Individuen als ihren Gliedern ruht". [4]

Die Funktion des Verfahrens nun ist abhängig von der prinzipiellen Wahl des Entscheidungsmodus, auf dessen Grundlage der - von dem Willen der einzelnen Individuen juristisch zu unterscheidende - Organwille ermittelt wird.

Wird die Entscheidungskompetenz, die Befugnis zur Bildung des Organwillens, einer einzelnen physischen Person übertragen, sodass deren Handeln automatisch als Organhandlung betrachtet wird, also dem Organ als eigenes Handeln zugerechnet wird, dann genügt es, durch die Organisationsnormen diese Person zu bezeichnen und ihre Befugnisse abzugrenzen, damit das Organ handlungsfähig wird; der Entscheidungsprozess selbst ist dann lediglich von psychologischem Interesse. [5]

---

3) Vgl. dazu Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 789: "Die Bildung eines einheitlichen Willens ist jeder parlamentarischen Körperschaft Lebenszweck."

4) P.F. Müller, Das Wahlsystem, S. 25

5) Vgl. Dagtouglou, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, S. 116.

Ist jedoch eine Mehrheit von Personen - etwa ein Ausschuss, oder aber alle Mitglieder des Organs - zur Teilnahme an der Willensbildung des Organs befugt, dann wird die Frage nach dem Entscheidungsprozess des Organwillens juristisch relevant. Es stellt sich das Problem, welcher der verschiedenartigen Einzelwillen der Mitglieder letzten Endes dominieren soll, oder anders ausgedrückt, auf welche Weise die Vielfalt der Einzelwillen sich im Organwillen manifestieren soll. Hier bedarf es einer prinzipiellen Statuierung des Entscheidungsmodus, auf dessen Grundlage ein juristisch einheitlicher, von dem Willen der einzelnen Beteiligten gesonderter Organwille gewonnen werden kann. [6]
Dabei bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten an, nämlich einmal die, dass alle Beteiligten übereinstimmen müssen, also das Einstimmigkeitsprinzip, oder aber die Möglichkeit, dass ein zuvor bestimmter Teil der Beteiligten Übereinstimmung erzielen muss, also etwa das Mehrheitsprinzip. Sichern diese Prinzipien die äußere Einheitlichkeit des Organwillens, [7] so ist es die grundsätzliche Aufgabe der Organisationsnormen, den komplexen Prozess der Willensbildung, also der Umformung der Vielzahl von Einzelwillen zum Gesamtwillen, zu regeln: Sie haben also die innere Einheitlichkeit der Willensbildung, die Logik des Verfahrens zu kontrollieren und zu regeln; aus ihnen müssen sich weiter Art und Umfang der Beteiligung der einzelnen Elemente beim Willensbildungsprozess des Organs ergeben, sie haben die technischen Mittel für die Integration der Einzelwillen zum Gesamtwillen bereitzustellen.

---

6) Starosolskyj verwendet hier den Begriff des "fungiblen Willens". Näheres hierzu: Das Majoritätsprinzip, S. 131 f.

7) Vgl. Starosolskyj, a.a.O., S.72.

Die funktionelle Bedeutung der Verfahrensnormen liegt also darin, dass sie letzten Endes für die kollektive Willensbildung den Mangel der subjektiven Einheitlichkeit des Willenserzeugers substituieren; ihre funktionale Bewertung ergibt sich daraus, inwieweit sie in der Lage sind, dieser Aufgabe gerecht zu werden, nämlich zu einem Organbeschluss zu führen.

§ 16 DAS MEHRHEITSPRINZIP

Zu den Prinzipien demokratischer Ordnung gehört der Grundsatz der Entscheidung durch die Mehrheit; ein körperschaftliches Organ ist nur dann demokratisch, wenn es sich zu seiner Willensbildung des Majoritätsprinzips bedient; dieses ist somit gewissermassen bereits in der Definition des Begriffes Demokratie enthalten. [1]

So ist das Majoritätsprinzip generell der Entscheidungsmodus parlamentarischer Körperschaften; dementsprechend bestimmt Art.42 Abs.2 S.1 GG: "Zu einem Beschluss des Bundestages ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt." In dieser Norm des objektiven Verfassungsrechts [2] wird die wichtigste Organisationsregelung für den Bereich der parlamentarischen Staatswillensbildung getroffen; sie bestimmt, dass der übereinstimmende Wille der Mehrheit als Wille des ganzen Bundestages, also auch der überstimmten Minorität, gelten soll. [3] Art.42 Abs.2 S.1 GG gilt für die

---

1) Vgl. dazu Dahl, A preface to democratic Theorie, S.37 f; Maunz-Dürig, GG, Randnr. 32 zu Art. 20.

2) BVerfGE 2, 161.

3) Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 7 zu Art. 38.

Beschlüsse des Bundestages, d.h. er gilt für diejenigen parlamentarischen Entscheidungen, die Sachfragen betreffen, und zwar für Beschlüsse "schlechthin, sowohl über Gesetze als auch über andere dem Bundestag nach Verfassung, Gesetz oder Geschäftsordnung obliegende Angelegenheit." 4)

Diese Bestimmung legt weiterhin grundsätzlich die Berechnungsart für die Mehrheit fest: Zum einen ist als Bezugszahl für die prozentuale Berechnung der Mehrheit weder diejenige der gesetzlichen noch die der anwesenden Mitglieder des Bundestages, vielmehr diejenige der abstimmenden Abgeordneten heranzuziehen (Abstimmungsmehrheit); zum anderen genügt für einen Beschluß grundsätzlich die einfache Mehrheit. Gemäss Art. 42 GG erhält ein bestimmter Willensinhalt im Grundsatz dadurch die rechtliche Qualifikation, der Wille des Bundestages zu sein, dass er in mehr als 50 v.H. der geäußerten Einzelwillen der Abgeordneten gemeinsam vorhanden ist. 5)

Zwar enthält diese Vorschrift darüberhinaus keine ausdrückliche Bestimmung für das Beschlußverfahren des Bundestages, es lassen sich jedoch bereits hier gewisse

---

4) Giese, Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Erl. II zu Art. 42; vgl. auch Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Anm. II, 3, zu Art. 42; vgl. dort auch die detaillierte Aufstellung über die verschiedenen auftretenden Beschlußarten.

5) Über die Ausnahmen hiervon, also die Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit bei bestimmten Beschlüssen und die Möglichkeit der relativen Mehrheit für Wahlen, also für den Bereich der Bestellung von Personen für bestimmte Ämter, vgl. im einzelnen Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 24-27 zu Art. 42, sowie Mangoldt-Klein, a.a.O., Anm. IV, 4, c1.

Konsequenzen für die Verfahrensgestaltung selbst ziehen, die in der Natur der Sache begründet sind: Aus der inhaltlichen Übereinstimmung der jeweils erforderlichen Mehrheit der individuellen Willensäußerungen resultiert der Gesamtwille, also der Wille des Organs. Das Verfahren hat demnach eine Summenbildung aus den einzelnen Willensinhalten zu ermöglichen; dies ist nur möglich, wenn die Willensäußerungen im Verfahren so einheitlich gestaltet werden, dass sie mengenmässig, durch Zahlen, erfassbar sind; die individuellen Stellungnahmen der Beteiligten müssen also quantifiziert werden, sie müssen zu arithmetisch gleichen Qualitäten nivelliert werden. [6] Diese Operation wird verfahrensmässig durch die Abstimmung vollzogen, deren Wesen es ist, dass ein einheitlicher Willensakt formal aufgespalten wird in einen Antrag einerseits, in dem der materielle Gehalt des Willens fixiert wird, und in die Stellungnahme der einzelnen andererseits, die darauf beschränkt ist, diesen Antrag anzunehmen, zu verwerfen oder sich einer positiven oder negativen Entscheidung darüber zu enthalten, die sog. Stimmabgabe oder sog. Stimmenthaltung. Die für die Summenbildung nach dem Mehrheitsprinzip erforderliche Quantifizierung der individuellen Willensäußerungen wird also im Abstimmungsverfahren dadurch erreicht, dass diese lediglich in Form einer Stimmabgabe erfolgen können; die Möglichkeiten individueller Willensäußerungen sind somit im Moment der Entscheidung nach dem Mehrheitsprinzip notwendigerweise reduziert auf den Begriff "Stimme", [7] denn Ja- bzw. Neinstimmen können ohne weiteres addiert

---

6) Vgl. hierzu Dürig, "Gleichheit", im Staatslexikon, Sp.984.

7) Vgl. hierzu den Wortlaut von Art.42, Abs.2, S.1, GG wo mit dem Begriff "Stimme" inzident bereits eine Abstimmung als Mittel der Mehrheitsentscheidung vorausgesetzt wird.

werden. [8]

Soll also eine Körperschaft ihre Entscheidungen auf Grund des Majoritätsprinzips treffen, so folgt hieraus mit logischer Konsequenz, dass das Verfahren eine Abstimmung mit dem Grundschema Antrag - Stimmabgabe als des essentiellen Instruments für die kollektive Willensbildung vorsehen muss. [9] Antrag und Stimmabgabe sind somit gewissermassen die Eckpfeiler der gesamten parlamentarischen Tätigkeit. [10]

Aus dieser durch das Majoritätsprinzip logisch vorgezeichneten Grundstruktur des parlamentarischen Verfahrens ergeben sich wichtige Konsequenzen; zahlreiche verfahrensrechtliche Probleme haben hier ihre Ursache: So kann das Verfahren seine Aufgabe, einen Parlamentsbeschluss, also einen Mehrheitsbeschluss, herbeizuführen, der die Auffassungen der einzelnen, zur Mehrheit gehörenden Abgeordneten exakt widerspiegelt, von vornherein nur in sehr begrenzten Umfang erfüllen. Auch wenn die Abgeordneten grundsätzlich das Recht zur Antragstellung haben, sind sie doch im Moment der Abstimmung auf die Approbation bzw. Reprobation relativ weniger, inhaltlich fixierter Vorschläge beschränkt;

---

8) Dabei ist es in diesem Zusammenhang unerheblich, durch welche Symbole im Einzelfall die "Stimmabgabe" vollzogen wird, ob also etwa durch Aufstehen,Handaufheben, Wahlzettel, Hammelsprung oder ähnl.

9) Die Wahl ist auch insofern nur ein Unterfall der Abstimmung, als es sich bei dem Antrag "materiell nicht um eine Sachfrage, sondern um die Kandidatur einer Person handelt;" vgl. hierzu Shubik, Spieltheorie und Sozialwissenschaften, S.147.

10) Vgl. hierzu Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 483: "Aus Anträgen und Beschlüssen setzt sich logisch betrachtet und auch tatsächlich allerwärts gemäss der historischen Entwicklung die ganze Tätigkeit jeder parlamentarischen Körperschaft zusammen."

jede quantitative Begrenzung der Vorschläge aber schliesst andere, ebenfalls mögliche Alternativen aus. Außerdem bleiben Motivation und Intensität des Willens der einzelnen Abgeordneten bei der Stimmenauszählung unberücksichtigt; lediglich die Summe der abgegebenen Stimmen ist bei diesem Verfahren feststellbar und ausschlaggebend. [11] "Seinem Inhalt nach unterscheidet sich in der Regel der Mehrheitswille von dem, was die einzelnen Majoritätsmitglieder, vielleicht ein jeder von ihnen, gewollt haben. Er verdankt wohl der Summe der einzelnen, zu seinen Gunsten abgegebenen Stimmen sein Zustandekommen, seinem Inhalt nach ist er aber nicht identisch mit dem bei der grössten Zahl der Stimmen wiederkehrenden Willen. Vielmehr steht er einem jeden dieser subjektiven Willensinhalte als der objektive, von ihm verschiedene gegenüber." [12]

Ist somit die Möglichkeit des einzelnen Abgeordneten, seinem Willen im Rahmen des Mehrheitsbeschlusses exakt Ausdruck zu verleihen, unvermeidlich eingeschränkt, so kann sich darüber hinaus eine weitere Reduktion dieser Möglichkeit daraus ergeben, dass der erste Teil der parlamentarischen Willensbildung , nämlich die Formulierung der Frage, und damit die Fixierung des möglichen Willensinhaltes, zu dem in der Abstimmung Stellung zu nehmen ist, der Kompetenz des Parlamentes entzogen wird. Nach dem Grundschema des Verfahrens kann der einzelne Abgeordnete immer nur zu einer vorgelegten Alternative Stellung nehmen; die Abhängigkeit der Antwort von der gestellten Frage ist somit unvermeidbar. Ist er aber gar nicht in der Lage, eine Frage selbst zu stellen,

---

11) Vgl. hierzu Schneider, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, S. 173; Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip, S. 53; Black, The Theorie of Committees and Elections, S. 11 f.

12) Starosolskyj, a.a.O., S. 53 f; vgl. hierzu auch Dagtouglou, Kollegialorgane und Kollegialakte der Verwaltung, S. 128.

und damit eine mögliche Alternative selbst zu bestimmen, dann ist seine Möglichkeit, in der Abstimmung seinem politischen Willen Ausdruck zu verleihen, naturgemäss drastisch beschnitten. "Es ist nicht zu leugnen, dass die Übertragung der technischen Arbeit bei dem Prozess der Willensbildung in einem gewissen Grade die Entscheidung selbst in die Hände der mit dieser Arbeit Betrauten legt"; [13] diese Situation wird sehr anschaulich gekennzeichnet durch das Wort von Royer-Collard:"Initier la loi, c'est gouverner." [14]

Auf eine weitere spezifische Gefahr, die sich aus dieser formellen Trennung einer einheitlichen politischen Willensäußerung in Antrag einerseits und Stimmabgabe andererseits ergibt, ist abschliessend noch hinzuweisen: Die Stimmabgabe als solche ist nicht verständlich, sie wird es immer erst im Zusammenhang mit der gestellten Frage, und nur so darf sie selbstverständlich beim "Auszählen", also bei der Auswertung berücksichtigt werden. Hieraus entsteht aber vor allem bei komplizierten Verfahrensarten oder bei einem komplexen Abstimmungsthema das Risiko einer unpräzisen Auswertung der Stimmen und damit einer bewussten Manipulierung oder unbewussten Verfälschung des Abstimmungsergebnisses. [15]

---

13) Starosolskyj, a.a.O., S.68.

14) Zit. nach Löwenstein, Verfassungslehre, S.195.

15) Dieses Problem wird deutlich im analogen Fall einer Volksabstimmung in BVerfGE 1, 46.

§ 17 DIE DEMOKRATISCHE LEGITIMATION DER MEHRHEITSENTSCHEIDUNG

Die Bundesrepublik ist eine mittelbare repräsentative Demokratie, kein unmittelbar demokratischer Staat; [1] der Bundestag ist die repräsentative Wahlkörperschaft, durch die das Volk als Ganzes mittels volksgewählter Personen an der Ausübung der Staatsgewalt mittelbar beteiligt ist. [2] Repräsentation bedeutet zwar Zweiheit von Volk und Volksvertretung, ihr ist "die Duplizität der personellen Existenz immanent." [3] Dennoch aber handelt es sich letztlich um den gleichen Willensträger, das Parlament wird "mit dem Volke als politisch ideeller Einheit identifiziert," seine "Willensakte denen des Volkes, der "volonté générale" gleichgesetzt." [4] Aus dem Wesen der repräsentativen Demokratie ergibt sich somit eo ipso, ohne dass dies im Grundgesetz positiv ausgedrückt wäre, dass die Staatswillensbildung auch innerhalb der Volksvertretung selbst demokratisch zu sein hat. Nur wenn die Organisierung der innerparlamentarischen Willensbildung dem Wesen und den unabdingbaren Grundsätzen demokratischer Ordnung entspricht,

---

1) Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, S.80.
2) Vgl. hierzu Maunz-Dürig, GG, Randnr, 31 zu Art.20 GG.
3) Leibholz, Das Wesen der Repräsentation, S.28.
4) Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr.1 zu Art.31; Leibholz, a.a.O., S.29; vgl. hierzu auch Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, S.116: "(In der Volksvertretung) ist durch die Abgeordneten das Volk selbst als anwesend gedacht." Herrfahrdt, BGG, Art.76 II S.1:"Der Bundestag, das Parlament, ist Ausdruck des demokratischen Gedankens der Volksgesetzgebung."

wird die Volksvertretung ihrer Funktion als Repräsentation des ganzen Staatsvolkes gerecht. Umgekehrt beruhen die Autorität und der hohe Rang des Parlamentswillens im Verfassungsrecht eben darauf, dass er aus einer demokratischen Mehrheitsentscheidung hervorgeht. [5] Die Strukturierung der innerparlamentarischen Ordnung nach demokratischen Prinzipien wird also von der Verfassung, da sie wesensmässig zum Parlament gehört, als selbstverständlich vorausgesetzt.

Art. 42 Abs.2 S.1 GG schreibt nun für den Bundestag ausdrücklich das Mehrheitsprinzip vor, dessen technische Voraussetzungen und Konsequenzen oben einer eingehenderen Betrachtung unterzogen wurden; dieses ist somit kraft Verfassung ein notwendiges Element der nach demokratischen Prinzipien erfolgenden innerparlamentarischen Willensbildung. Keinesfalls jedoch macht bereits die Herrschaft der Mehrheit als solche das demokratischen Prinzip aus. [6] Käme es nur darauf an, die parlamentarischen Entscheidungen entsprechend diesem Funktionsmodus mit seiner "mathematisch-mechanischen Struktur" [7] zu treffen, dann wäre parlamentsrechtlich eine Zahl verschiedenartigster Verfahren zulässig. Ist nämlich für die Entscheidung letztlich nur die quantitative Beschaffenheit der Stimmen relevant, dann ist auch ein manipuliertes Mehrheitsverfahren nach dem Vorbild totalitärer Staaten möglich, bei denen etwa Alternativvorschläge gar nicht zugelassen werden, und damit eine wirkliche Auswahl nicht möglich ist, oder bei denen die Stimmen unter Zwang abgegeben werden; es ist

---

5) Vgl. hierzu Ipsen, VVDStRL 10,75; Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 62 zu Art. 20.

6) Vgl. Laun, Mehrheitsprinzip, Fraktionszwang und Zweiparteiensystem, S. 181.

7) Vgl. dazu Dürig, Staatsformen, Sp. 748.

dann auch, um noch ein weiteres Beispiel zu nennen, etwa ein Pluralstimmrecht zulässig. Das Zahlenergebnis allein kann also aus vollkommen willkürlichen Verfahrensmodalitäten entstehen. Zwar ist das Mehrheitsprinzip, wie bereits oben festgestellt wurde, als Auszählungs- und Streitentscheidungsmodus heute selbstverständlicher Bestandteil aller Demokratien, [8] und insofern kann man es als "ein spezifisch demokratisches Prinzip" ansprechen. [9] Dennoch bleibt es für die Demokratie letztlich ein Funktionsmodus von nur relativem Wert, d.h. demokratisch legitim ist seine Anwendung nur unter ganz bestimmten Prämissen.

Ist damit klargestellt, dass einerseits die gesamte innerparlamentarische Willensbildung kraft im Grundgesetz implicit enthaltenen Verfassungsrechts nach demokratischen Prinzipien erfolgen muss, dass andererseits das in Art.42 Abs.2 S.1 GG ausdrücklich angeordnete Mehrheitsprinzip nicht mehr als ein Element einer demokratischen Willensbildung sein kann, nicht aber mit ihr selbst identifiziert werden kann, so stellt sich nun die Aufgabe, den Begriff "demokratisches Prinzip" für das Verfahren zu konkretisieren. Erst dadurch kann die Feststellung getroffen werden, inwieweit die Verfahrensgestaltung durch diese Normativbestimmung des Grundgesetzes bereits determiniert, das Parlament also gebunden ist.
Aus der letzten Endes entscheidenden Schlußphase der parlamentarischen Willensbildung allein, nämlich dem Wahl- bzw. Abstimmungsakt (mit der Stimmabgabe, der Auszählung und der Bekanntgabe der Entscheidung, die

---

8) Vgl. Schüle, Demokratie als politische Form und als Lebensform, S.339; Dürig, a.a.O., S.750; vgl. auch oben S.110.

9) Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, S. 150.

nach dem Mehrheitsprinzip getroffen wird), ergeben sich also - vorausgesetzt dass das Ergebnis korrekt ermittelt, und nicht etwa manipuliert wird - nicht ohne weiteres Anhaltspunkte dafür, ob die Entscheidung demokratisch legitimiert ist oder nicht. Die Elemente eines demokratischen Willensbildungsprozesses charakterisieren vielmehr bereits den Abschnitt des Verfahrens, der zu dem letzten Akt der Abstimmung mit seiner mechanisch-mathematischen Struktur erst hinführt.

Ohne dass hier der Versuch unternommen werden soll, das Wesen des demokratischen Willensbildungsprozesses abstrakt zu umreissen und dogmatisch im einzelnen darzulegen, können dennoch vorläufig und summarisch die anerkannten, heute eigentlich selbstverständlichen Maximen eines demokratischen Verfahrens umrissen werden: Damit eine Mehrheitsentscheidung demokratisch sei, muß der Prozess, der zu einer Entscheidung führt, mit den Geboten der Gleichheit und der Freiheit in Einklang stehen. D.h., dass einerseits jeder, dem die Kompetenz zur Mitwirkung an der kollektiven Willensbildung zukommt, in der Lage sein muss, seinen Willen frei zu bilden und zum Ausdruck zu bringen, sodass die Abstimmung jeweils das Resultat der freien Entscheidung aller Mitglieder ist. Andererseits muß die Möglichkeit der Beteiligten, an der kollektiven Willensbildung mitzuwirken, nach Art und Umfang prinzipiell gleich sein, ihre Rechte und Pflichten in allen Stadien des Verfahrens sind streng nach dem Gleichheitssatz zu bemessen. [10)]

---

10) Vgl. hierzu Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 52 ff. zu Art. 21 GG. BGG , Art.21, S.26 ff.; Dürig, a.a.O., S. 747 f. sowie Forsthoff, S.374.

Damit sind die tragenden Grundsätze für die Gestaltung der inneren Ordnung des Parlamentes, wie sie sich aus dem verfassungsrechtlichen Gehalt einer demokratischen Verfahrensordnung ergeben, vorläufig kurz umrissen. Aus ihnen ergibt sich, dass ein nach demokratischen Regeln zustandegekommener Mehrheitsbeschluß sich von anderen im wesentlichen dadurch unterscheidet und auszeichnet, dass jeder Beteiligte gleich ist und freies Mitwirkungsrecht besitzt, dass das Verfahren also eine bestimmte Rechtsposition der Beteiligten respektiert. Deswegen soll auch der folgende Versuch, die speziellen Folgerungen des allgemeinen verfassungsrechtlichen Demokratiegebots für das parlamentarische Abstimmungsverfahren zu präzisieren, im Ansatz von der Stellung der Verfahrensbeteiligten ausgehen. Dies aber erfordert zunächst die Klärung dessen, wer die Verfahrensbeteiligten sind.

§ 18 DAS INITIATIV- UND AMENDATIONSRECHT

Wie oben im einzelnen erläutert wurde, sind bei einer Analyse des Beschlussverfahrens auf Grund des Majoritätsprinzips grundsätzlich zwei Funktionsbreiche deutlich von einander abzuheben: Einmal der Bereich, der die möglichen Entscheidungsinhalte, also die Formulierung und Vorlegung der alternativen Möglichkeiten betrifft, zum anderen aber derjenige, der die Stellungnahme zu diesen fixierten, und damit natürlich die Entscheidung bereits präjudizierenden vorgelegten Alternativen betrifft, also die eigentliche Stimmabgabe. Die Verschiedenartigkeit beider Funktionen ermöglicht es einerseits, dass sie jeweils von verschiedenen Personen oder Institutionen wahrgenommen werden, [1] andererseits bewirkt sie aber auch dort, wo beide von denselben Beteiligten ausgeübt werden, eine völlig andersartige Ausprägung ihrer jeweiligen Rechtsstellung, sodass eine gesonderte Betrachtung der beiden Bereiche angezeigt ist.

Innerhalb des Abstimmungsthemas, also den Vorschlägen, die im Augenblick der Eröffnung der Abstimmung durch den Präsidenten (§ 50 Abs.1 S.1 GeschO) dem Plenum des Bundestages zur Abstimmung vorliegen, sind zunächst einmal - wenn man von den Geschäftsordnungsanträgen absieht - zwei Gruppen voneinander zu unterscheiden, die

---

1) Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S.145: "Bei der Willensbildung von mehreren muss man unterscheiden zwischen den Personen, die den Willensinhalt einer zu treffenden Entscheidung bestimmen, diesen anregen oder beantragen, also den Initiatoren einerseits, und denen, die zu dieser Initiative Stellung nehmen, sei es positiv oder negativ."

im folgenden einer getrennten Betrachtung unterzogen werden: Einmal die Gesetzesvorlagen (Art. 76 Abs. 1 GG), die aufgrund eines Initiativrechtes eingebracht werden, und zum anderen die sog. unselbständigen Anträge von Abgeordneten. [2)]

Das Recht der Initiative steht gemäss Art. 76 Abs. 1 GG einmal der Bundesregierung und dem Bundesrat zu, also zwei Institutionen ausserhalb des Gesetzgebungsorgans und zwar in Form der mittelbaren Initiative.[3)] Dem Bundestag selbst steht gemäss Art. 76 Abs. 1 GG das Initiativrecht zwar nicht zu, da dann ein Adressat für die Initiative nicht vorhanden wäre. [4)] Vielmehr steht das Initiativrecht den Abgeordneten selbst in bestimmter zahlenmässiger Gruppierung zu, [5)] während das Plenum des Bundestages Adressat der Initiative ist. Die Regelung des Verfahrens für die Gesetzesinitiative "aus der Mitte des Bundestages" überlässt das Grundgesetz dessen autonomer Satzungsgewalt. Entsprechend bestimmt § 97 Abs. 1 GeschO, dass solche selbständigen Anträge der Unterstützung, d.h. der Unterschrift von 15 Abgeordneten bedürfen; nach ständiger Übung des Bundestages haben auch die Fraktionen als solche das Recht zur

---

2) Vgl. dazu und insbesondere zur üblicherweise angewendeten Terminologie, oben S. 10 ff.

3) ebenso Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, S. 478 für die Weimarer Verfassung.

4) Vgl. hierzu Triepel, a.a.O., S. 478 für die Weimarer Reichsverfassung: "Der Reichstag als solcher hat, anders als nach der bisherigen Reichsverfassung, ein Initiativrecht nicht. Denn es gibt kein Reichsorgan, dem gegenüber er ein solches Recht geltend machen könnte."

5) Vgl. BVerfGE 1, 153.

Gesetzesinitiative im Sinne des § 97 Abs.1 GeschO. Solche Anträge bedürfen lediglich der Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden oder eines Vertreters. [6] Über diese Verfahrensregelung hinaus darf der Bundestag in seiner Geschäftsordnung das Initiativrecht der Abgeordneten sachlich nicht beschränken. [7]

Mit der Gesetzesinitiative wird der legislative Prozess eingeleitet, ihr Ziel ist der Gesetzesbeschluss. Generell kann der Initiant von einem Organ der Gesetzgebung verlangen, dass es sich mit seinem Vorschlag befasse und zu ihm Stellung nehme. [8] Für die Rechtslage nach dem Grundgesetz bedeutet dies konkret, dass die Bundesregierung, der Bundesrat, sowie die Fraktionen bzw. Abgeordnetengruppen, denen das Initiativrecht zusteht, vom Bundestag verlangen können, dass ihre Vorlagen auf die Tagesordnung gesetzt werden, dass sie zum Gegenstand seiner Beratung gemacht und darüber Beschluss gefasst werde. Der Bundestag hat die verfassungsrechtliche Pflicht und das Recht, sich mit diesen Vorschlägen zu befassen. Das Initiativrecht ist "erst dann voll zum Zug gekommen, wenn das Plenum über die Vorlage beraten und - durch Annahme oder Ablehnung - Beschluss gefasst hat." [9]
Neben dieser Gruppe von Vorschlägen, die dem Plenum bei einer Sachentscheidung auf Grund eines vom Grundgesetz gewährten Initiativrechtes vorgelegt werden, steht eine andere Gruppe, die lediglich von Abgeordneten selbst vorgelegt werden können und zwar in Form sog.

---

6) Trossmann, Der Deutsche Bundestag, S.48.
7) BVerfGE 1, 153.
8) Vgl. Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, S.476.
9) BVerfGE 1, 154.

unselbständiger Anträge. Diese enthalten, ganz allgemein ausgedrückt, Vorschläge, die in engem thematischem Zusammenhang mit den Vorlagen stehen.
Das Recht der Abgeordneten, solche Anträge zu stellen, ist, anders als das Initiativrecht, nicht ausdrücklich im Grundgesetz niedergelegt. Es gehört jedoch ebenso wie das Recht, abzustimmen, zu seinen fundamentalen Rechten und ergibt sich aus dem Wesen des Parlamentarismus selbst.
Das Volk, d.h. die Aktivbürgerschaft, ist in einer unmittelbaren Demokratie bei der Herrschaftsausübung im wesentlichen auf das Mittel der Volksabstimmung beschränkt, und damit in Wahrheit politisch von geringem Einfluss, da lediglich die Möglichkeit der Annahme oder Ablehnung vorgelegter und so die Entscheidung letztlich präjudizierender Inhalte besteht.[10] Es ist eben die Funktion des Parlamentes als der Repräsentation des Volkes, "Zwischenglied, die Übersetzung zwischen Führung und Geführten"[11] zu sein. "Es ist der Sinn der Volksvertretungen, den Einfluss der Vielheit auf Kosten der grösseren Unmittelbarkeit zu steigern."[12]
Die verfassungsrechtliche Funktion des Parlamentes erschöpft sich also gerade nicht in der blossen Approbation oder Reprobation von Vorschlägen, die von außen an es herangetragen werden. Vielmehr muss es, um seinem Wesen und seiner Aufgabe gerecht werden zu können, grundsätzlich die Möglichkeit zur eigenen politischen Handlung besitzen. Zwar ist das Parlament strukturell, wie die Erfahrung auch des Deutschen Bundestages lehrt,

---

10) Vgl. dazu im einzelnen Kaufmann, Rechtsidee und Recht, Bd. 3, S. 272 ff., insbesondere 278 f.
11) Eschenburg, a.a.O., S. 132.
12) Kaufmann, a.a.O., S.278

freilich kaum in grösserem Umfang zu eigener politischer Initiative in der Lage; so sind etwa Initiativanträge gemäss Art.76 Abs.1 GG "aus der Mitte des Bundestages" relativ selten gestellt worden. [13]
Dennoch bleibt das Parlament nicht auf die Möglichkeit der Approbation und Reprobation "von außen" kommender Willensinhalte beschränkt; vielmehr liegt seine eigentliche Funktion, seine spezifische Aktionsmöglichkeit in der Diskussion, der Deliberation dieser Vorschläge, nämlich im "Parlamentieren". Ausser dem politischen Eigenwert, der bereits in der öffentlichen Verhandlung selbst liegt, hat das Parlament hier, und das ist das Entscheidende, die Möglichkeit der Kontrolle durch Modifizierung und Korrektur jener Vorschläge, also durch Amendation. "Die Deliberation gibt die Möglichkeit zur Amendation vorgelegter Inhalte; sie kann sich sogar zu einem gewissen Masse von Kollaboration steigern, indem die Approbation von Änderungen oder gewissen Bedingungen abhängig gemacht wird." [14] Dieser wesentlichen Funktion kann das Parlament nur gerecht werden, wenn den Abgeordneten grundsätzlich das Amendationsrecht zusteht; es handelt sich hierbei um einen Bestandteil des Abgeordnetenstatus, der sich aus ungeschriebenem Verfassungsrecht ergibt.

---

13) Vgl. hierzu Eschenburg, a.a.O., S. 130 ff.; Kaufmann a.a.O., S.278: "Aber auch den Volksvertretungen als einem vielheitlichen Organ ist die eigentliche Aktion, die Herrschaftsübung wesensmässig versagt, mag im geschriebenen Verfassungstexte oder in irgend-einer politischen Ideologie gesagt sein was mag."

14) Kaufmann, a.a.O., S. 279; vgl. hierzu auch Eschenburg, a.a.O., S.131 f.

Die Geschäftsordnung berücksichtigt dieses Amendationsrecht der Abgeordneten in den §§ 81, 86 und 100, wo sie die Voraussetzungen für Änderungsanträge festlegt. Sie gewährt beim Gesetzgebungsverfahren in der zweiten Beratung dem einzelnen Abgeordneten die Möglichkeit, Änderungsanträge zu stellen (§ 81 Abs.2 S.1 GeschO), während sie in der 3. Beratung und für Anträge, die keinen Gesetzentwurf enthalten, die Zulassung des Antrages davon abhängig macht, dass dieser von so viel Mitgliedern, wie einer Fraktionsstärke entspricht, (z.Zt. 15 Abgeordnete), unterstützt wird. [15] [16]

Der wesentliche Unterschied zwischen dem Amendationsrecht der Abgeordneten und dem Initiativrecht besteht darin, dass jenem thematisch Schranken gezogen sind: Die sog. unselbständigen Anträge müssen in innerem Zusammenhang mit einem bereits anhängigem Beratungsgegenstand stehen und erscheinen deswegen auch nicht

---

15) Vgl. §§ 86, 100 GeschO.

16) Es ist fraglich, kann aber hier dahingestellt bleiben, ob § 100 GeschO mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten vereinbar ist; der Funktion der Repräsentation, wie sie oben näher erläutert wurde, nämlich dem Staatsvolk durch die Repräsentanten eine grössere Möglichkeit zur aktiven Mitgestaltung des Staatswesens zu verschaffen, entspricht es, dass dem einzelnen Repräsentanten grundsätzlich in jedem parlamentarischen Entscheidungsprozess das Amendationsrecht zusteht, so wie es § 81 Abs.2 S.1 GeschO für das Gesetzgebungsverfahren ermöglicht. In § 100 GeschO würde insoweit also keine Selbstbeschränkung des Bundestages im Rahmen seiner autonomen Satzungsgewalt liegen, sondern eine - unzulässige - Beschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten.

selbständig auf der Tagesordnung. Bei Gesetzentwürfen sind es die auf dem Initiativrecht beruhenden Vorlagen, im übrigen sind es die selbständigen Anträge, [17] die die Materie, über die der Bundestag zu beraten und zu beschliessen hat, bestimmen und näher umreissen. Unselbständige Anträge müssen thematisch prinzipiell in Bezug zu diesen Gegenständen stehen und zwar haben sie in einem so engen Sachzusammenhang zum Beratungsgegenstand zu stehen, dass ihre Vorschläge Alternativen zu zu den selbständigen Anträgen bieten, so dass die Annahme eines Vorschlages die Ablehnung des anderen bedeutet; [18] im übrigen aber können sie textlich und inhaltlich vollkommen selbständig sein.

Die Frage der Relevanz der Anträge zum Beratungsgegenstand bringt u.U. erhebliche praktische Schwierigkeiten mit sich; die Prüfung, ob diese materielle Voraussetzung erfüllt ist, nimmt der Präsident im Rahmen seiner Leitungs- und Ordnungsgewalt vor.

Über diese formellen und materiellen Unterschiede hinaus jedoch ist die Rechtslage sowohl beim Initiativrecht als auch beim Amendationsrecht in den für den Geschäftsgang des Bundestages relevanten Punkten dieselbe. Die Inhaber des Amendationsrechtes können vom Bundestag verlangen, daß er über ihre Anträge berät und Beschluß faßt; der Bundestag ist verpflichtet, sich mit den Anträgen zu befassen; auch das Amendationsrecht ist erst dann voll zum Zug gekommen, wenn das Plenum über den Antrag beraten und - durch Annahme oder Ablehnung- Beschluß gefasst hat. [19]

---

17) Vgl. §§ 97 und 100 GeschO.

18) Vgl. Black, The Theorie of Committees and Elections, S. 1 f.

19) Vgl. hierzu BVerfGE 1, 154; ebenso Cron, Die Geschäftsordnung der Schweiz. Bundesversammlung, S. 220: "Für das Verfahren selber gelten folgende Grundsätze: es muß über alle Anträge abgestimmt und allen Antragstellern dasselbe Recht eingeräumt werden."

§ 19 DAS INITIATIV- UND AMENDATIONSRECHT (Fortsetzung)

DIE WIRKUNG DES GLEICHHEITSSATZES

Initiativ- und Amendationsrecht differieren also lediglich bezüglich gewisser formeller und materieller Zulassungsvoraussetzungen; sind die Anträge aber einmal zugelassen, dann sind sie im Willenbildungsprozess prinzipiell untereinander gleichwertig. Dies entspricht unabdingbaren Grundsätzen der demokratischen Mehrheitsentscheidung. [1)]

Um die Auswirkung dieser Gleichwertigkeit der verschiedenen Vorschläge auf die einzelnen Stadien des Beschlußverfahrens zu konkretisieren, soll zunächst auf dasjenige Mehrheitsverfahren zurückgegriffen werden, das seit langem eingehend in Theorie und Rechtsprechung erforscht und analysiert wurde und dessen Gestaltung durch diese stark beeinflußt worden ist, nämlich das Wahlverfahren.
Wird im parlamentarischen Abstimmungsverfahren über mehrere sachliche Vorschläge Beschluß gefaßt, so handelt es sich bei der Wahl um eine Beschlußfassung über mehrere Kandidaten. In beiden Fällen geht es im Grunde genommen darum, daß mehrere in einem demokratischen Willenbildungsprozess unter mehreren Alternativen mittels der Mehrheitsentscheidung eine aus-

---

1) Für das Verhältnis der Initiativrechte untereinander wird dies ausdrücklich festgestellt in BVerfGE 1, 161.

wählen sollen. [2] Der Tatbestand ist also wesensmässig derselbe, lediglich das Objekt wechselt: Einmal nämlich geht es um die Entscheidung einer Sachfrage, das andere Mal um eine personelle Entscheidung; insofern kann man die Wahl als einen blossen Unterfall der Beschlussfassung nach dem Mehrheitsprinzip bezeichnen. [3] Die Analogiebildung zur Wahl ist also jedenfalls für den Fall einer Mehrheitswahl angezeigt. (Anders ist es im Falle einer Verhältniswahl, bei der die Wähler aus mehreren Kandidaten mehrere zu wählen haben, was ganz spezifische Probleme aufwirft, die für die hier zu untersuchenden Fragen irrelevant sind.) [4]

Die Gleichwertigkeit der an einem demokratischen Mehrheitsverfahren Beteiligten hat im Wahlrecht ihren konkreten Ausdruck gefunden im Grundsatz der Wahlgleichheit. Für die Bundestagswahl hat dieses Wahlprinzip ausdrücklich in Art. 38 GG seinen Ausdruck gefunden.

---

2) Vgl. Heckscher, Afstemningslaere, S.1

3) Vgl. dazu Black, The Theorie of Commitees and Elections, S.1; Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 165; insbesondere aber Shubik, Spieltheorie und Sozialwissenschaften, S, 147: "Das Problem, durch Wahlen einen Kandidaten unter vielen für eine einzige Position auszuwählen, wie z.B. für die Präsidentschaft der Vereinigten Staaten oder für die Mitgliederschaft in einer gesetzgebenden Körperschaft, wobei jeder Distrikt nur ein einziges Mitglied stellt, ist offensichtlich von gleichem Charakter wie die Auswahl einer bestimmten Politik aus einer Auswahl von Alternativen; vermutlich ist sogar die Wahl zwischen Kandidaten eine Methode, um die Auswahl einer bestimmten Politik zu erreichen."

4) Vgl. auch Heckscher, a.a.O., S.1

"Die Gleichheit ist geradezu das Palladium dieser Wahl, ohne das die Wahl aufhören würde, das Mittel demokratischer Entscheidungen zu sein und zu einem Vorgang blosser Demonstration oder gar zum Mittel der Verfälschung des eigentlichen Volkswillens würde. Das ist so selbstverständlich, dass es einer besonderen Verbürgung dieser Gleichheit in einer Verfassung, die sich für die Freiheit der demokratischen Wahl entschieden hat, nicht erst noch bedarf." [5]
Während Forsthoff die Wahlgleichheit als einen dem freien demokratischen Wahlrecht immanenten, eigenen Rechtsgrundsatz ansieht und einen Rückgriff auf das Grundrecht des Art. 3 GG für ausgeschlossen und entbehrlich hält, [6] betrachten Rechtsprechung und Lehre ihn ganz überwiegend als einen Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes. [7] Einigkeit besteht jedoch darin, dass die Wahlrechtsgleichheit sich inhaltlich wesentlich vom allgemeinen Gleichheitssatz unterscheidet. Aus der Natur des Sachbereiches, wie er sich historisch geformt hat, und wie er sich aus der demokratisch - egalitären Grundlage des Grundgesetzes ergibt, [8] folgt, dass die Wahlgleichheit streng formal,

---

5) Forsthoff, Anmerkungen zu 2 Urteilen des OVG Lüneburg zum Landeswahlgesetz von Schleswig-Holstein, S. 374.

6) Vgl. dazu eingehend Forsthoff, a.a.O., S. 373 f.

7) Vgl. BVerfGE 6, 91: "Der Grundsatz der gleichen Wahl ist ein Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes, der als Grundrecht des Einzelnen in Art. 3 Abs. 1 GG garantiert ist, aber darüber hinaus als selbstverständlicher ungeschriebener Verfassungsgrundsatz in allen Bereichen und für alle Personengemeinschaften gilt; vgl. dazu ebenfalls BVerfGE 1, 233, 242; 3, 391 f.; Maunz-Dürig, GG, Randnr. 49 zu Art. 38 GG.

8) Vgl. BVerfGE 6, 91.

im Grunde genommen mathematisch - arithmetisch aufzufassen ist. [9]
Zwar steht die Wahlrechtsgleichheit letztlich unter dem regulativen Einfluss des materiellen Gleichheitssatzes, so dass auch hier gewisse Differenzierungen erlaubt sein können. [10] Aus dem demokratischen Prinzip folgt jedoch, dass die Gleichheit hier nicht nur die Bedeutung eines Willkürverbots und einer Verhinderung sachfremder Einflüsse hat, eine sachlich begründete Ungleichbehandlung also generell zulässig wäre. Damit sind Abweichungen nur aus ganz besonderen Gründen und in engem Rahmen möglich. Der Spielraum des Gesetzgebers bleibt gering, "und es bedarf einer besonderen Rechtfertigung, wenn die verfassungskräftige Regel der formalisierten Wahlrechtsgleichheit in besonderen Situationen durch eine Ausnahme durchbrochen wird." [11]

Für den Bereich der Wahlen gilt also, das haben Lehre und Recht-sprechung eingehend entwickelt, der Gleichheitssatz in der besonderen, oben näher dargelegten Ausprägung der rigorosen und formalisierten Wahlrechtsgleichheit. Da dieser Gleichheitsbegriff sich aber aus dem elementaren demokratisch-egalitären Prinzip des

---

9) Umgekehrt kann die Wahlrechtsgleichheit wegen dieser Besonderheit nicht zum Inhalt des materiellen Gleichheitssatzes des Art.3 GG gemacht werden; dazu Dürig, Staatsformen, S. 748; derselbe, Gleichheit, S. 984.

10) Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 49 zu Art.38 GG; BVerfGE 1, 249; 4, 43; 4, 382 ff; 6, 94 u.a.

11) BVerfGE 4, 383; Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 49 zu Art.38 GG; Forsthoff, a.a.O., S.374: "Diese Gleichheit ist enger zu fassen als die des Art.3. Sie ist nicht von dem Willkürverbot aus zu konkretisieren."

Grundgesetzes herleitet, beansprucht er in dieser Form seine Geltung nicht nur für den Bereich der Wahlen, sondern für den gesamten Sachbereich demokratischer Mehrheitsentscheidungen, also auch für Abstimmungen. Das gilt auch für Volksabstimmungen, [12] das gilt aber auch für das wesensmässig gleiche Abstimmungsverfahren des Bundestages.
Der Bundestag ist also bei der Gestaltung seines Beschlussverfahrens grundsätzlich an diesen besonderen Gleichheitssatz gebunden, und hat somit in diesem Bereich einen sehr engen Spielraum.

Um nun aber die speziellen Auswirkungen dieses Gleichheitssatzes auf das Initiativ- bzw. Amendationsrecht zu konkretisieren, soll nochmals auf den analogen Fall des Wahlrechts zurückgegriffen werden. Diesem Recht, nämlich mögliche Entscheidungsinhalte, zu denen das Plenum Stellung zu nehmen hat, in Vorschlag zu bringen, entspricht in der Projektion auf die Wahl einmal das passive Wahlrecht, [13] zum anderen aber insbesondere das Recht der Parteien zur Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes (Art.21 Abs.1 S.1 GG), und damit also dem Recht, Wahllisten aufzustellen. [14] Bezogen auf die Stellung der Wahlbewerber, also der Kandidaten und Parteien im Wahlkampf, erhält der Grundsatz der gleichen Wahl die besondere Form der Chancengleich-

---

12) Hier hat das Bundesverfassungsgericht diesen Gleichheitssatz ohne nähere Begründung, also wohl als Selbstverständlichkeit angewandt; vgl. etwa BverfGE 1, 53.

13) Das passive Wahlrecht ist eigentlich auch nur Sonderfall, insofern,als der Vorschlag auf die eigene Person zielt.

14) Vgl. BVerfGE 6, 90.

heit. [15] In allen Stadien des Verfahrens sind den Wettbewerbern gleiche Chancen einzuräumen; das Verfahren hat allen Teilnehmern gegenüber absolute Neutralität und strenge Objektivität zu wahren. [16] Naturgemäss bedeutet dies kein Gebot an den Gesetzgeber, die materiellen Erfolgsaussichten der Wettbewerber zu nivellieren, denn dies läge ausserhalb der Möglichkeit einer Verfahrensregelung und widerspräche dem Sinn einer demokratischen Mehrheitsentscheidung. Vielmehr ist dieses Gebot der Chancengleichheit besser negativ zu umschreiben, wie es in einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes für den Bereich der Volksabstimmung unternommen wurde: Danach dürfen die Modalitäten der Abstimmung, "wenn nicht der Gleichheitssatz verletzt sein soll, nicht derart gewählt werden, dass von vornherein das Ergebnis der Abstimmung feststeht oder wenigstens entscheidend beeinflusst wird." Bei Abstimmungen müsse gewährleistet sein, "daß für die Durchsetzung der sich in der Abstimmung gegenüberstehenden beiden Meinungen gleiche Chancen bestehen oder dass diese Chancen jedenfalls nicht willkürlich verschoben werden." [17]

Diesem Recht der Parteien und Kandidaten auf chancengleiche Teilnahme an den Wahlen, [18] entspricht aber im Beschlussverfahren des Bundestages das Recht der Inhaber des Initiativ- und des Amendationsrechtes auf chancengleiche Behandlung ihrer Anträge. Zwar ist eine schema-

---

15) Vgl. BVerfGE 6, 90; 11, 360; 1, 242; 14, 121 ff.; Löwenstein, Verfassungslehre, S. 274; BGGK, Anm. 30 zu Art. 21; Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 51 zu Art. 38; Art. 21, Randnr. 6 mit Fussnote 2, u.a.

16) Löwenstein, a.a.O., S.274.

17) BVerfGE 1, 53.

18) Vgl. BverfGE 11, 316; 1, 242.

tische Übertragung dieses Rechtes aus dem Wahlrecht insoweit nicht angängig, als die Frage der Zulässigkeit, des Rechtes zur Antragstellung bezügl. dem Initiativrecht und dem Amendationsrecht unterschiedlich geregelt ist.
Für sämtliche weitere Stadien des Parlamentsverfahrens jedoch hat der Bundestag, will er den hier zum Recht auf Chancengleichheit konkretisierten verfassungsmässigen Gleichheitssatz nicht verletzen, und damit das Initiativ- und Amendationsrecht verkürzen, einen äußerst eng bemessenen Gestaltungsspielraum. Jede verschiedenartige Behandlung der Anträge, die das Verhalten der Abstimmenden im Verfahren beeinflussen könnte, ist ihm verwehrt.

§ 20 DAS STIMMRECHT DER ABGEORDNETEN

Zum Abschluss des Versuches, die Grenzen der Autonomie des Bundestages bei der Gestaltung des Abstimmungsverfahrens abzustecken, ist nunmehr noch der zweite Funktionsbereich des Verfahrens zu betrachten, nämlich der der Stellungnahme der Abgeordneten zu den vorgelegten Alternativen. Wie auch für den Fall des Initiativ- bzw. Amendationsrechts soll hier ermittelt werden, welche verfassungsmässigen Rechte den Beteiligten im einzelnen zustehen, Rechte also, die der Bundestag bei der inhaltlichen Gestaltung des Abstimmungsverfahrens zu respektieren hat.

Das Recht des Abgeordneten zur Mitwirkung bei den Entscheidungen des Bundestages, das sich aus seinem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergibt, findet neben der Befugnis zur Mitwirkung bei Gesetzesinitiativen und dem Recht, Änderungsanträge zu stellen, seinen wichtigsten Ausdruck im Stimmrecht als dem Recht,

an den eigentlichen Abstimmungen teilzunehmen. Das Stimmrecht ist von solcher Bedeutung für die Rechtsstellung des Abgeordneten, daß man hier in der Tat von einem "Grundrecht" des Abgeordneten sprechen kann.[1] Keinesfalls entspricht das Recht zur Teilnahme an der Abstimmung nur einer inwärts gerichtete(n) Geschäftsordnungsposition;[2] aber es ist auch nicht lediglich Ausfluss einer Rechtsposition, die die Geschäftsordnung dem Abgeordneten verleiht.

Vielmehr sind die Bestimmungen der Geschäftsordnung, die das Stimmrecht der Abgeordneten betreffen, Bestandteil derjenigen Normen, die "Ausdruck der Existenz der Repräsentativverfassung überhaupt der Inbegriff der Voraussetzungen für die Tätigkeit einer zum mindesten an der Ausübung der höchsten staatlichen Funktion gleichberechtigt teilnehmenden Volksvertretung" sind.[3] Obwohl diese Befugnis zur Abstimmung in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, der die Stellung des Abgeordneten umreisst, nicht ausdrücklich erwähnt ist, ist das Stimmrecht ein wesentliches Element des verfassungsmässigen Status des Abgeordneten, es besitzt verfassungsmässigen Rang.

Das Stimmrecht gibt dem Abgeordneten das Recht zur Mitwirkung an der Abstimmung; das aber bedeutet konkret, daß ihm zunächst die Möglichkeit gegeben sein muß, eine individuelle Entscheidung zu treffen, und er damit in der Folge die Chance erhält, die kollektive Willensbildung des Parlamentes mitzugestalten. Aus den technischen Erfordernissen des Mehrheitsprinzips folgt, daß die individuelle Entscheidungsmöglichkeit des Abgeordneten

---

1) Vgl. Laband, Deutsche Juristenzeitung 1903, S. 8; zit. nach Hatscheck, Parlamentsrecht, S. 53.

2) Vgl. Hatscheck, a.a.O., S. 57.

3) Vgl. Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 800.

im Zeitpunkt der Abstimmung sachlich auf Approbation oder bzw. Reprobation der formell vorgelegten Vorschläge begrenzt ist, eben auf die Stimmabgabe. Innerhalb dieser Begrenzung jedoch muss er seine Entscheidung tatsächlich aus sämtlichen Vorschlägen treffen können, das Verfahren muss ihm als Minimum die Benennung einer aus allen vorgelegten Alternativen ermöglichen. [4] In diesem einschränkenden Sinne ist auch die Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes zu verstehen, wonach es im Wesen einer Abstimmung liege, dass der Abstimmende "jede gestellte Frage muss bejahen oder verneinen können." [5] Er muss also grundsätzlich die Möglichkeit zur Auswahl einer aus allen Alternativen, nicht aber zur kumulativen Stellungnahme zu jeder Alternative einzeln haben. [6]

---

4) Vgl. Für das Wahlverfahren Müller, Das Wahlsystem, S. 68.

5) BVerfGE 1, 43.

6) Eines besonderen Hinweises bedarf noch der Umstand, dass den Abgeordneten bei den Abstimmungen streng genommen immer eine Alternative mehr als die Zahl der formal eingebrachten Vorschläge zur Auswahl vorliegt: Es ist die Alternative 0 (Vgl. Heckscher, Afstemningslaere, S. 35), d.h. der status quo, bei dem es nach Ablehnung aller formal eingebrachten Vorschläge verbleibt. Fraglich könnte hier sein, ob der Wunsch nach einer Aufrechterhaltung des status quo auch als ein formeller Antrag eingebracht werden kann. Das Problem stellt sich jedoch im Bundestag insofern nicht, als § 29 GeschO die Möglichkeit einräumt, den Antrag auf Übergang zur Tagesordnung zu stellen; wird der Antrag angenommen, findet eine Sachabstimmung nicht statt. (Vgl. Lechner-Hülshoff, Parlament und Regierung, Anm.1 zu § 29 GeschO). Der Sache nach ist damit ein Antrag auf Aufrechterhaltung des status quo also möglich.

Die Abgeordneten müssen in der Lage sein, dieses sich aus ihrem verfassungsmässigen Status ergebende Stimmrecht in Freiheit ausüben zu können; die Entschliessungsfreiheit der Abgeordneten gehört zum Wesen des Parlamentarismus. [7] Um die Freiheit des Stimmrechts zu gewährleisten, hat das Verfahren gegen einen möglichen psychologischen Druck auf die Abstimmenden Vorkehrungen zu treffen. Vor Übereilung und Überrumpelung sollen etwa die Einrichtung mehrerer Beratungen desselben Gegenstandes, [8] oder die Möglichkeit der Sitzungsunterbrechung [9] dienen. Einen wichtigen Schutz vor unzulässigem Druck, der von aussen auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten ausgeübt werden könnte, bietet ferner die Geheimheit der Stimmabgabe. [10] Insofern ist es sehr zweifelhaft, ob die Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages, die für sachliche Entscheidungen eine geheime Abstimmung überhaupt nicht mehr, für Wahlen nur in bestimmten Fällen zulässt, [11] noch mit der Freiheit der Abstimmung vereinbar ist. [12]

---

7) Dies ist nicht nur traditionell bedingt, sondern liegt in der Verfassungsstruktur selbst begründet. Missverständlich ist insofern die Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes in BVerfGE 4, 150, wonach die Entschliessungsfreiheit "traditionsgemäss zum Wesen des parlamentarischen Repräsentativsystems gehört."

8) Vgl. § 77 GeschO.

9) Vgl. § 44 GeschO.

10) Vgl. für die Wahl Maunz-Dürig, GG, RN 47 FN 2 zu Art. 38: "Überhaupt ist die Wahlfreiheit ohne das Wahlgeheimnis so gut wie illusorisch."

11) § 2, Abs.1; § 4 Abs.2 und § 98 Abs.3 GeschO.

12) Vgl. zum Vorstehenden auch Heckscher, a.a.O., S. 8 sowie Lechner-Hülshoff, a.a.O., Anm. 1 zu § 54 GeschO.

Mit der Stimmabgabe, also mit der Äußerung seiner individuellen Entscheidung, erlangt der Abgeordnete die Chance, die Kollektiventscheidung des Plenums tatsächlich mitzubestimmen. Nur in einem Verfahren, in dem die Kollektiventscheidung nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefällt wird, verleiht das Stimmrecht dem Einzelnen auch die Gewissheit, bei der Gesamtentscheidung berücksichtigt zu werden, da ohne seine Zustimmung kein Gesamtbeschluss zustande kommen kann. [13] Unter dem Majoritätsprinzip aber erlangt der Einzelne nicht mehr als eine Chance, mit seiner Stimmabgabe auf die Gesamtentscheidung einzuwirken; er ist also immer in Gefahr, überstimmt und damit bei der Kollektiventscheidung nicht berücksichtigt zu werden. Nicht berücksichtigt aber, "sind alle Stimmen, die, wären sie überhaupt nicht oder leer eingelegt worden, das Gesamtresultat nicht geändert hätten..." [14] Je höher die verlangte Mehrheit, also etwa eine qualifizierte Mehrheit, um so grösser ist auch die reelle Chance des Einzelnen, das Gesamtresultat zu beeinflussen, so wie sie umgekehrt bei den Beschlüssen des Bundestages, bei denen im allgemeinen die Mehrheit genügt, oder gar bei bestimmten Wahlsituationen, bei denen unter Umständen die relative Mehrheit ausreicht, entsprechend begrenzt, und damit die Gefahr überstimmt zu werden, für den Abgeordneten größer ist.

Wie die historische Entwicklung des Mehrheitsverfahrens und der Blick auf Wahl und Abstimmungsverfahren anderer Staaten gezeigt haben, ist die tatsächliche Einflussmöglichkeit der einzelnen Beteiligten auf die Kollektiventscheidung im Rahmen des Mehrheitsprinzips generell

---

13) Dies ist etwa der Fall beim "liberum veto" des polnischen Reichstages.

14) Müller, a.a.O., Anm. 30 zu S. 171.

auf diese rigorose Weise eingeschränkt; ihre Chancen steigern sich lediglich in bestimmten Fällen durch das Erfordernis qualifizierter Mehrheiten.
So ist auch das Stimmrecht der Abgeordneten des Bundestages durch die Regelung des Art. 42 Abs. 2 GG in dieser Hinsicht bei der Aufstellung seiner Geschäftsordnung nicht verpflichtet, die Chancen des einzelnen Abgeordneten auf tatsächliche Mitgestaltung des Kollektivbeschlusses durch eine besondere, verfeinerte Verfahrensgestaltung zu vergrössern.

Die Frage gewinnt aktuelle Bedeutung durch die neuere Entwicklung der Entscheidungstheorie auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften, auf die an dieser Stelle eingegangen werden muß. [15]
Das parlamentarische Abstimmungsverfahren ist für die Entscheidungstheorie ein Fall der Mehrpersonenentscheidung, die dann auftritt, "wenn ein Kollektiv einer Wahlsituation (beschrieben durch eine Menge von Alternativen) gegenübersteht und in seiner Eigenschaft als Kollektiv sich für eine der möglichen Alternativen entscheiden soll." Es gilt, "eine einzige gemeinsame Entscheidung herbeizuführen, so dass das Kollektiv selbst als Aktor erscheint." [16] Für die Entscheidungstheorie stellt sich hier das Problem kollektiver Rationalität: Um das Ziel, nämlich die optimale Organisation der Entscheidung bei einer Vielzahl von Beteiligten [17] zu erreichen, ist Voraussetzung, daß Mechanismen zur Verfügung stehen, "mit deren Hilfe aus den individuellen

---

15) Eine einführende Übersicht über die Problemstellung und Methoden der Entscheidungstheorie gibt Gérard Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Tübingen 1963, S. 1 ff.
16) Gäfgen, a.a.O., S. 184.
17) Das "soziale Optimum"; Gäfgen, a.a.O., S. 5.

Wertsystemen ein kollektives Wertsystem gebildet werden kann." [18]

Solche Mechanismen, die einer kollektiven Aktion den Charakter der Rationalität verleihen, werden Sozialwahlfunktionen (social welfare functions) genannt. [19] Die Theorie der Sozialwahlfunktionen befasst sich vorwiegend mit der Aufstellung von Modellen rationaler kollektiver Willensbildung und mit der allgemeinen Untersuchung jener Mechanismen in normativer Absicht; [20] sie zeigt die logischen Möglichkeiten für rationales Verhalten von Kollektiven auf. Sie bildet aber auch "eine Vorstufe zu einer deskriptiven Theorie der Gruppenentscheidungen," [21] und liefert damit das Instrumentarium für die Analyse von vorhandenen Wahl- und Abstimmungsmechanismen, wie sie insbesondere die politische Theorie beschäftigen. [22]

---

18) Gäfgen, a.a.O., S. 177. Vgl. dazu Luce-Raiffa, Games and Decisions, S. 328: "In its most general terms, the problem is to define "fair" methods for amalgamating individual choices to yield a social decision. As interpreted by Arrow, this becomes a question of "combining" individual preference patterns over various states of affairs to generate a single preference pattern for the society composed of these individuals."

19) Gäfgen, a.a.O., S. 185.

20) Einen Überblick über die möglichen Sozialwahlfunktionen bietet die Arbeit von Gäfgen "Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, " Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 173 (1961) S. 1 - 49.

21) Gäfgen, a.a.O., S. 188.

22) Vgl. hierzu vor allem die Veröffentlichungen von Black, The Theorie of Committees and Elections; Luce-Raiffa, a.a.O.,; Arrow, Social Choice and Individual Values,

Die logischen Implikationen von bestehenden, historisch gewachsenen Sozialwahlfunktionen sind oft so kompliziert, dass es nur mit ihrer Hilfe möglich ist, deutlich zu machen, was der Wahl- oder Abstimmungsmechanismus im einzelnen beinhaltet. [23]
Hier nun, im Zusammenhang mit der Untersuchung des Abgeordnetenstimmrechts, sind im besonderen diejenigen normativen Anforderungen, die die Entscheidungstheorie gegenüber dem Majoritätsverfahren erhebt, von Bedeutung: Denn nur unter gewissen Voraussetzungen, wenn nämlich die Wahl- oder Abstimmungsmechanismen bestimmte, von der Entscheidungstheorie aufgestellte Kriterien erfüllen, kann das Majoritätsverfahren dem Kollektiv ein rationales Verhalten überhaupt ermöglichen. [24]

Ohne dass hier auf die Einzelheiten eingegangen werden kann, soll zur Veranschaulichung das Beispiel der von Heckscher aufgestellten Immanenz-Theorie herangezogen werden. Ohne dass Heckscher mit ihren spezifisch mathematischen Methoden gearbeitet hätte, kann er doch in der Fragestellung und im theoretischen Ansatz seiner Monographie für das Abstimmungsverfahren als ein Vorläufer der Entscheidungstheorie bezeichnet werden. Er stellt die These auf, dass ein Zusammenwirken, wie es in einem Versammlungsbeschluss angestrebt wird, nur dann erreicht werden kann, "wenn sämtliche Stimmen der einzelnen Versammlungsmitglieder daran teilnehmen und zur Bildung des Abstimmungsergebnisses beitragen." [25] Er geht dabei vom psychischen Entscheidungsprozess des Individiums aus, bei dem sich, wenn ihm eine Alternative zur Wahl vorgelegt wird, für oder gegen diese Alternative jeweils eine Stimme von verschiedenen psychologischem Stärkegrad erhebe; [26] die stärkste Stimme

---

23) Vgl. Gä-fgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen, S. 8.
24) Dazu eingehend Black, a.a.O., S. 55 ff.
25) Heckscher, a.a.O., S. 7.
26) Heckscher, a.a.O., S. 7 und S. 10.

gäbe dann für die individuelle Entscheidung den Ausschlag. Entsprechend müssten bei der Bildung des Versammlungsbeschlusses sowohl die hauptsächlichen wie auch die untergeordneten Wünsche und Gegenwünsche der Einzelnen mitwirken. Die wahre Meinung einer Versammlung könne nur dadurch herausgefunden werden, "dass man alle Einzelstimmen zusammenzählt und miteinander oder gegeneinander ringen lässt." [27] Für das Verfahren, das die Realisierung dieses Prinzips ermöglichen soll, schlägt Heckscher vor, dass der einzelne Abstimmende seine Meinung zu den vorgelegten Alternativen in Werten zwischen + 1 und - 1 ausdrücken solle. [28] Verfügt man damit über die vollständige Bewertungsskala der Abstimmenden, so ergibt das Resultat der Ausrechnung dieser Stimmen die "immanente Stimmenbildung der Versammlung." [29] Heckscher gibt für ein seiner "Immananzmethode" entsprechendes Abstimmungsverfahren folgendes Beispiel: [30] Die Versammlung soll zwischen den Alternativen a, b, c, wählen. Sie besteht aus drei Personen A, B und C. Jeder Abstimmende befürwortet in unterschiedlichem Masse zwei Alternativen und lehnt eine ab. Dies ergibt beispielsweise folgendes Schema:

	a	b	c
A	1	1/2	- 1
B	- 1	1	1/2
C	3/4	- 1/2	1
Ergebnis:	3/4	1	1/2

27) Heckscher, a.a.O., S. 7.
28) Heckscher, a.a.O., S. 10.
29) Heckscher, a.a.O., S.11.
30) Heckscher, a.a.O., S.10 und 11.

Danach würde hier die Alternative b siegen, während nach herkömmlichen Methoden, die lediglich die "Hauptstimmen" ermitteln, jede Alternative eine Stimme bekommen hätte, also eine Mehrheit für eine der Alternativen nicht zustande gekommen wäre.
Heckscher nennt die herkömmlichen Abstimmungsmethoden "scheinbar" oder "unvollständig", da sie seiner Ansicht nach nicht in der Lage sind, die immanente Mehrheit festzustellen und damit "wirklich das der Versammlung innewohnende Stimmenverhältnis" anzugeben. [31] Im Verlauf seiner weiteren Untersuchungen über die Abstimmungsverfahren ist für Heckscher jeweils der entscheidende Maßstab der, inwieweit ein Verfahren diese "immanente Stimmenbildung" einer Versammlung berücksichtigt. [32]

Beurteilt man die Immanenztheorie Heckschers auf Grund der Kategorien der modernen Entscheidungstheorie, so schlägt er hier einen Abstimmungsmechanismus vor, der auf sog. kardinalen Eigenschaften der von den Abstimmenden geäußerten Meinungen zu den vorgelegten Alternativen aufbaut. D.h. bei der Fragestellung, also derjenigen Operation im Abstimmungsverfahren, durch die die tatsächlichen Meinungen der Abstimmenden eingeholt werden, wird nicht lediglich ermittelt, ob der einzelne Abstimmende eine bestimmte Alternative will oder nicht will (sogenannte "nominale Skalen"), man beschränkt sich auch nicht damit, von ihm jeweils Vergleichsurteile über die vorgelegten Alternativen zu erhalten (sog. "ordinale Skalen"); vielmehr werden bei dem von Heckscher vorgeschlagenen Verfahren die Abstimmenden danach gefragt, ob sie die Alternative a gegenüber einer Alternative b stärker vorziehen als sie b ihrerseits der

---

31) Heckscher, a.a.O., S. 11.
32) Heckscher, a.a.O., S. 11.

dritten Alternative c vorziehen. Die führt zu sog. kardinalen kollektiven Skalen, bei denen man schliesslich "zu dem alten utilitaristischen Rezept" gelangt, wonach die "Summe aller individuellen Nutzen zu maximieren ist." 33)

Ein nach den Maximen der Entscheidungstheorie gestaltetes Mehrheitsverfahren, ein Verfahren also, das die Rationalität der Kollektiventscheidung gewährleistet, verbessert die Position der jeweils an der Entscheidung beteiligten Individuen erheblich; mit der verfeinerten, präziseren Fragestellung in der Abstimmung erhöht sich für den Abstimmenden auch die Chance, tatsächlich bei der Kollektiventscheidung berücksichtigt zu werden, diese also mitgestalten zu können.
Zur Veranschaulichung dessen soll das folgende Beispiel dienen, bei dem eine Gruppe von 100 Abstimmenden aus drei Alternativen a, b, und c eine auswählen soll, wobei für die Entscheidung die relative Mehrheit genügt. Der Abstimmungsmechanismus soll auf einer einfachen ordinalen Skala beruhen, d.h. die Abstimmenden sollen in die Lage versetzt werden, bei der Stimmabgabe ihre persönliche Präferenzskala bezüglich aller Vorschläge in Form von einfachen Vergleichsurteilen zum Ausdruck zu bringen, also etwa: a wird b vorgezogen, b wiederum c. (a > b, b > c)

100 Abstimmende	Präferenzskalen
40 "	a b c
30 "	b c a
30 "	c b a

33) Gäfgen, Zur Theorie wirtschaftlicher Entscheidungen S. 10 und S. 186.

Würde hier ein Wahlmechanismus angewandt, der den Abstimmenden lediglich die Möglichkeit gibt, eine Stimme abzugeben (ein sog. nominales Urteil abzugeben), also diejenige Alternative zu benennen, die sie allen anderen vorziehen, so wäre die Alternative a mit der relativen Mehrheit von 40% gewählt, obwohl 60% der Abstimmenden sie an das Ende ihrer Bewertungsskala stellen. Die Ermittlung der vollständigen Präferenzskalen der Beteiligten jedoch ermöglicht ein rationaleres Kollektivurteil: 30% der Abstimmenden geben der Alternative b den Vorzug vor allen anderen, während 60% der Abstimmenden b den 2. Rang in dieser Skala geben. Im Gegensatz zu den herkömmlichen Methoden also, nach denen die Alternative a gewählt wäre, fällt dann die Kollektiventscheidung zu Gunsten der Alternative b aus. Dies ist das Ergebnis eines Abstimmungsmechanismus, der die heterogenen Meinungen aller Abstimmenden berücksichtigt, aber sie gewissermaßen zu einem kollektiven Urteil "amalgamiert"; hierbei aber wächst die rechnerische Chance des individuellen Abstimmenden, die Entscheidung mitzugestalten; ein Abstimmungsverfahren, das gewissermassen einen "Amalgamationsprozess" der verschiedenen unterschiedlichen Meinungen in Gang setzt, verbessert somit die tatsächliche Position des Einzelnen.

Hat also die Entscheidungstheorie Verfahren entwickelt, die dem einzelnen Abgeordneten eine optimale Möglichkeit geben, die Kollektiventscheidung mitzubestimmen, so kann dennoch sein Stimmrecht, in dem sich in diesem Stadium des Verfahrens sein Mitwirkungsrecht an der Entscheidung niederschlägt, nicht so extensiv ausgelegt werden, dass etwa der Bundestag verpflichtet wäre, ein solches verfeinertes Verfahren einzuführen. Zwar basiert das demokratische Mehrheitsprinzip letztlich

auf dem Gedanken der Freiheit: "Im Sinne einer maximalen Autonomie sollen daher, wenn schon nicht alle, so doch möglichst viele Menschen in der Selbstherrschaft frei sein." [34]
Bedeutung und konkreter Inhalt des Mehrheitsprinzips, wie das Grundgesetz es dem Parlamentsverfahren zugrunde legt, können aber nur erfasst werden, wenn man diesen Entscheidungsmodus in Zusammenhang mit seiner praktischen Durchführung, also im Zusammenhang mit den traditionellen Wahl- und Abstimmungsverfahren sieht. Hier zeigt sich nun aber, dass sich alle Mehrheitsverfahren in der Bundesrepublik mit nominalen Urteilen der Wähler bzw. Abstimmenden begnügen. [35] Nirgends wird der Versuch unternommen, die heterogenen Meinungen der Wähler und Abstimmenden durch ein modifiziertes Verfahren im Abstimmungsvorgang selbst gewissermassen noch zu verschmelzen; hierin zeigt sich ein rigoroser, dezisionistischer Kern im Mehrheitsprinzip, so wie es sich historisch geformt hat, der die Rechtsstellung der Verfahrensbeteiligten, und damit ihre Chancen, das Ergebnis mitzugestalten, begrenzt.

Dieser Sachverhalt wird allerdings gemildert durch die Idee des Parlamentarismus selbst; das Parlamentsrecht, die ganze Verfahrensgestaltung des Gesetzgebungsprozesses ist zunächst auf das Ziel der Integrationen hin ausgerichtet. Diskussionen, Übermittlung neuer Informationen und Überredung, also das eigentliche "Parlamentieren", sollen zu einer grösseren Homogenisierung

---

34) Dürig, Staatsformen, Sp. 748.

35) Dies wird durch das Beispiel im Schema Nr. 2, veranschaulicht: Es werden generell nur die Meinungen der Abstimmenden ermittelt, die in der ersten senkrechten Spalte zu finden sind. Danach aber wäre die Alternative a mit relativer Mehrheit von 40% der Stimmen gewählt.

der individuellen Entscheidungen der Abgeordneten führen. Das ganze Verfahren ist ein "dialektisches Gebäude nicht nur zur Erreichung sachgemäßer Beschlüsse, sondern zu funktioneller Integrationswirkung im Parlament selbst." [36] Ob das Parlament jedoch ausser im Verfahrensabschnitt der Gesetzesberatung darüberhinaus eine Integration der individuellen Meinungen der Abgeordneten im Abstimmungsvorgang selbst ermöglichen will, ob es also ein Abstimmungsverfahren einführt, das eine "mechanische" Amalgamierung der abgegebenen Stimmen ermöglicht, bleibt seiner autonomen Entscheidung überlassen. [37] Verfassungsrechtlich, also unter Berücksichtigung des Stimmrechts der Abgeordneten, wie es sich aus dem Abgeordnetenstatus gemäss Art. 38 Abs.1 GG in Verbindung mit dem Mehrheitsprinzip des Art.42 Abs.2 GG ergibt, ist der Bundestag jedoch nicht gebunden, ein derartiges Abstimmungsverfahren, das den Maximen der Entscheidungstheorie entsprechen würde, einzuführen.

Aus der durch Art.38 GG gewährleisteten Rechtsstellung des Abgeordneten, insbesondere aus seinem Anspruch auf Gleichbehandlung im Parlament [38] folgt weiter der Grundsatz der Stimmrechtsgleichheit. Die Frage des gleichen Stimmrechts ist zu unterscheiden von dem bisher untersuchten Problem; unabhängig davon nämlich, welche Erfolgsaussichten, den Parlamentsbeschluß tatsächlich mitzubestimmen, das Verfahren den Stimmberechtigten einräumt, hat es jedenfalls allen Abgeordneten jeweils die gleiche Position einzuräumen.

---

36) Smend, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, S. 155.

37) Vgl. hierzu Lotze, Logik, S. 467: "Endlich würde in jedem Einzelfall die Vorfrage zu lösen sein, was denn eigentlich nach der Natur der vorliegenden Sache vorzuziehen sei, ob die vorzüglichste Befriedigung der Mehrheit oder die durchschnittlich größte Befriedigung aller ..."

38) Vgl. BVerfGE 10, 8.

Die Gleichberechtigung aller Abgeordneten als eines der grossen Grundprinzipien der parlamentarischen Repräsentativverfassung [39] zeigt sich im Abstimmungsverfahren in der Stimmrechtsgleichheit; das bedeutet, daß jede Differenzierung des Stimmrechts der Abgeordneten unzulässig ist, und dass jede Stimme gleiche Kraft haben muss. Jede Stimme wird wie alle anderen bewertet; insofern ist das Stimmrecht der Abgeordneten dem aktiven Wahlrecht nach Art.38 Abs.1 GG vollkommen analog. Ebenso wie für den Fall der Mehrheitswahl muss die Stimme des Abgeordneten nicht nur gleichen Zählwert, sondern auch gleiche Erfolgschancen haben. [40] Das Abstimmungsverfahren hat somit allen Abgeordneten gegenüber absolut neutral und streng objektiv zu sein. Es darf also nicht so gestaltet sein, dass hierdurch von vornherein ein Einfluss auf das Abstimmungsergebnis ausgehen kann. Die Rechtslage ist hier dieselbe, wie sie eingehend bei der Behandlung der Chancengleichheit für das Initiativ- und Amendationsrecht analysiert wurde. [41] Auch die Stimmrechtsgleichheit ist, obwohl letztlich auf dem allgemeinen Gleichheitssatz basierend, streng formal aufzufassen. Sie ist somit nicht vom Willkürverbot aus zu konkretisieren, vielmehr lässt ihre mathematisch-arithmetische Struktur eine Durchbrechung nur in ganz besonderen Situationen zu.

---

39) Vgl. Redlich, a.a.O., S. 800

40) Vgl. für die Wahlrechtsgleichheit Maunz-Dürig, a.a.O., Randnr. 48 zu Art.38, und für den Fall der Volksabstimmung BVerfGE 1, 53.

41) Vgl. zu den Einzelheiten oben S. 132 ff.

§ 21 DIE FUNKTIONELLEN KRITERIEN DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS

Ist damit klargestellt, inwieweit der Bundestag durch das Grundgesetz bei der Gestaltung des Abstimmungsverfahrens gebunden ist, inwieweit er sich also darauf beschränken muss, in der GeschO diese Verfassungsnormen lediglich zu konkretisieren oder zu ergänzen, so gilt es nun, für den verbliebenen rechtsnormfreien Bereich Maßstäbe zu finden, auf Grund derer die autonome Verfahrensgestaltung des Bundestages bewertet werden kann.

Dieser Maßstab läßt sich bei der Natur einer Verfahrensordnung, wie bereits festgestellt, nur vom Funktionellen her gewinnen; ein bestimmtes Verfahren muss also immer daraufhin überprüft werden, ob es geeignet ist, ein geordnetes Funktionieren des Parlaments im Hinblick auf dessen verfassungsrechtliche und politische Aufgaben zu gewährleisten. [1)]

Wie aus den vorhergehenden Ausführungen ersichtlich ist, hat das Verfahren in erster Linie die Funktion, die äußere Ordnung im Parlament zu erhalten und die technischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass dieses zu einem gemeinsamen Beschluss gelangen kann, dass die Stimmenmehrheit konstatiert werden kann. [2)]

---

1) Vgl. hierzu 1. BT., 179.Sitzung v. 6.12.51, Anlage 1, S. 7460 D, Abgeordneter Evers: "Denn gut ist eine Geschäftsordnung nur dann, wenn sie den offenbaren Bedürfnissen der Praxis Rechnung trägt."

2) Vgl. dazu Starosolskyj, Das Majoritätsprinzip, S.70: "... neben ihr bildet es eine wesentliche Aufgabe des Leiters von Beratung und Abstimmung, in den Denkprozess der Versammlung - bildlich gesprochen - Ordnung zu bringen und diese zu erhalten. So wird die Methode der Abstimmung zur Leiterin der "kollektiven Weisheit."

Die Funktion des Parlamentsverfahrens und damit im Speziellen auch des Abstimmungsverfahrens erschöpft sich jedoch nicht darin, eine "Registrierapparatur" bereitzustellen, die eine rein rechnerische Ausmittlung zwischen den Individualwillen vornimmt. Das Wesen des Parlamentarismus liegt nach Smend vielmehr im "dynamisch-dialektischen Integrationsfaktor", in "einem Vorgang der Auseinandersetzung von Gegensätzen durch Kämpfe der öffentlichen Meinung und Wahlen, durch parlamentarische Erörterung und Abstimmung." [3] Der Mehrheitswille soll sich aus den divergierenden Einzelwillen in einem dynamischen Prozess herausbilden; nicht blosse Summenbildung, vielmehr eine Integration der partikulären Willen zu einem originären Gesamtwillen ist die gesetzliche Aufgabe des Parlamentes.

Die Methode dieser notwendigen demokratischen Homogenisierung der Einzelwillen ist die des Informationsaustausches, des Argumentierens, des Überzeugens und Überredens, aber auch des Ringens um Ausgleich, um Kompromisse. "Dass im Wege einer rationalen Diskussion alle denkbaren Gegensätze und Konflikte friedlich und gerecht beigelegt werden können, dass man über alles reden und mit sich reden lassen kann, ist die weltanschauliche Grundlage dieses liberalen Parlamen -

---

3) Smend, Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform, S. 22; ähnlich Schmitt, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 22; er spricht von einem "Prozess der Auseinandersetzung von Gegensätzen und Meinungen, aus denen sich der richtige staatliche Wille als Resultat ergibt." Vgl. dazu Haymann, Die Mehrheitsentscheidung, S. 430 f.

tarismus." [4]

Funktion des Parlamentsverfahrens ist es hier, das politische Kräftespiel, die Art und Weise der politischen Auseinandersetzung zu regeln, d.h. also die Dynamik des Integrationsprozesses zu rationalisieren; seine Aufgabe betrifft also nur den formalen Aspekt des Vorganges. Insofern muss hier ausdrücklich auf den instrumentalen Charakter der Verfahrensordnung hingewiesen werden.

Ob nämlich eine echte Auseinandersetzung im parlamentarischen Raum überhaupt stattfindet, ob die Bereitschaft der Abgeordneten vorhanden ist, ihre persönliche Willensbildung von der parlamentarischen Beratung beeinflussen zu lassen, ist von der Verfahrensgestaltung selbst unabhängig, d.h. diese hat keine Möglichkeit, hierauf einzuwirken.

Tatsächlich ist das Parlament heute immer weniger der wirkliche Schauplatz der Willensbildung. Ohne dass an dieser Stelle im einzelnen auf diese Frage eingegangen werden kann, sei nur erwähnt, dass die Ursachen für diese Entwicklung einmal im Wahlsystem der Bundesrepublik mit dem Element des Mehrheitswahlrechts, das zu einer starken Integration des Volkswillens schon bei der Wahl führt, zu suchen sind; [5] zum anderen liegen sie in der Struktur und Organisation der

---

4) Carl Schmitt, Verfassungslehre, S. 315; vgl. auch BVerfGE 10, 12: "Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Bundestag die Vertretung des Volkes ist, in der die Fragen der Staatsführung, insbesondere der Gesetzgebung, in Rede und Gegenrede der einzelnen Abgeordneten zu erörtern sind. Der Ausdruck "verhandeln", den das Grundgesetz in Art. 42 verwendet, um die Tätigkeit des Bundestags zu bezeichnen, hat diesen Sinn."

5) Vgl. Müller, Wahlsystem, Anm. 40 zu S. 27; ebenso Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, S. 181.

Parteien und Fraktionen mit einem stark "gruppenorientierten" Abstimmungsverhalten der Abgeordneten." [6] Die eigentlichen Entscheidungen fallen zunehmend nicht mehr im Plenum des Bundestages, sondern in den parlamentarischen Ausschüssen, in den Fraktionen, bei interfraktionellen Beratungen usw., und somit dient die Abstimmung im Bundestag selbst weitgehend der blossen Registrierung schon zuvor und außerhalb getroffener Entscheidungen der Abgeordneten. [7] Auch die Funktion der parlamentarischen Beratung hat sich insofern gewandelt; sie dient in zunehmenden Masse lediglich der öffentlichen Begründung und Rechtfertigung getroffener Entscheidungen und damit auch der politischen Volkserziehung. [8]

Dennoch werden nach wie vor Entscheidungen auch im Plenum des Bundestages getroffen, was bedeutet, daß

---

6) Eschenburg, Staat und Gesellschaft, S. 144: "Bei der gruppenorientierten Abstimmung ist der Abstimmende mehr oder minder moralisch, rechtlich oder aus sonstigen Gründen an die Instruktionen oder Doktrinen seiner Gruppe gebunden." "In gruppenorientierten Versammlungen finden sich also nicht Personen zur Mehrheit oder zu Minderheiten zusammen, sondern, sofern nicht eine Gruppe über die Majorität verfügt, bildet sich aus Gruppenkombinationen eine Mehrheit."
Ein wichtiger Grund für die zunehmende Abhängigkeit ist der wachsende Umfang der Gesetzgebung im modernen Sozialstaat, wodurch der einzelne Abgeordnete zunehmend auf das Urteil von Experten angewiesen ist; vgl. dazu Kleinrahm, Gesetzgebungshilfsdienst für deutsche Parlamente ?, S. 137 ff.

7) Vgl. dazu Carl Schmitt, a.a.O., S.319; Eschenburg, a.a.O., S. 131.

8) Vgl. Eschenburg, a.a.O., S. 144; Friedrich, Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 343.

dann die individuelle Willensbildung der Abgeordneten erst im Lauf der öffentlichen Debatte erfolgt; der Feststellung Carl Schmitts, das Parlament sei "nicht mehr der Platz, an welchem die politische Entscheidung fällt." [9] kann nicht ohne Einschränkung gefolgt werden. In zahlreichen Fällen nämlich hat das Beratungs- und Abstimmungsverfahren des Plenums seine ursprüngliche Bedeutung behalten, so etwa immer dann, wenn von den Abgeordneten die Einhaltung der Fraktionsdisziplin nicht erwartet wird, sei dies in politischen Fragen, die für die Fraktionspolitik relativ nebensächlich sind, oder auch in solchen Fragen, bei denen eine gruppenorientierte Entscheidung der Abgeordneten nicht durchsetzbar ist (etwa der Fall von Interessenkollisionen innerhalb der Fraktion, wie z.B. bei Auswahl des Sitzes einer Bundesbehörde, wobei die Abgeordneten die Interessen ihrer jeweiligen Wahlkreise vertreten; aber auch in Ausnahmen bei der Entscheidung wesentlicher Fragen, wie etwa solchen, deren Entscheidung sehr stark durch persönliche Vorstellungen der Abgeordneten beeinflusst ist).
Trotz dieser Verschiebungen im parlamentarischen Willensbildungsprozess bleibt es der beherrschende Grundsatz der Verfahrensgestaltung, die Modalitäten so zu wählen, dass in jedem Stadium des Verfahrens, in dem eine individuelle Willensbildung der Abgeordneten stattfinden kann, alle Möglichkeiten zur Kanalisierung der verschiedenen Strömungen und damit zur Homogenisierung der Einzelwillen so ausgeschöpft werden, dass eine Majoritätsentscheidung zustande kommen kann. Dieser Grundsatz gilt somit auch für das Abstimmungsverfahren.

Aus der Situation des Bundestages im modernen Sozialstaat mit dem damit verbundenen hohen Arbeitspensum

---

9) Vgl. Carl Schmitt, a.a.O., S. 319.

allein in der Gesetzgebung, sowie aus seiner Struktur als einer grossen Versammlung ergeben sich weiterhin gewisse praktisch politische Konsequenzen für die Verfahrensgestaltung.
Das Plenum, ein Gremium von über 500 Abgeordneten, ist naturgemäss ein wenig bewegliches, schwerfälliges Beratungs- und Beschlussorgan; der Intensität der Beratung und ihrer Elastizität sind von vornherein enge Grenzen gesetzt. [10] Soll der Bundestag in dieser Situation seinen verfassungsrechtlichen- und -politischen Aufgaben nachkommen können, bedarf es für sein Verfahren einfacher, praktikabler und undoktrinärer Lösungen. Nur klare und leicht verständliche Regeln können hier die erforderliche Arbeitsfähigkeit des Bundestages gewährleisten; die grosse Arbeitslast des Parlamentes verlangt ein möglichst direktes und zügiges Verfahren, dessen Modalitäten präzise festgelegt sind, sodass Verzögerungen die gerade hier durch lange Geschäftsordnungsdebatten oder etwa notwendige Wiederholungen von Abstimmungen entstehen können, vermieden werden. [11]
Schwierigkeiten bei der Verfahrensgestaltung ergeben sich daraus, dass die Realisierung dieser verschiedenen Prinzipien jeweils völlig heterogene Wirkungen zeitigt. Bei jeder Lösung muss die bessere Erreichung eines Zwecks durch das Zurücktretenlassen eines anderen erkauft werden. Soweit also etwa ideale Mechanismen, die eine unter allen Umständen befriedigende Lösung ermöglichen, nicht ohnehin die Fähigkeit einer so grossen Versammlung zu rationaler Aktion überfordern, können sie doch eine unangemessene Komplizierung und damit

---

10) dazu Eschenburg, a.a.O., S. 130 ff.; Loewenstein, Verfassungslehre, S. 39.

11) Vgl. von Mohl, Staatsrecht von Württemberg, S. 695; Schmitt, Das legislative Votum, S. 175.

Verzögerung des Verfahrens mit sich bringen. [12] Andererseits können besonders klare, leicht verständliche und strenge Regeln die notwendige Flexibilität beeinträchtigen und damit etwa vorhandene Koordinierungsmöglichkeiten verhindern, oder zu Zweifeln der Abgeordneten an der Korrektheit des Mehrheitsbeschlusses, und damit unter Umständen zu Obstruktion führen.

Die Lösung kann nur in einem ausgewogenen Kompromiss zwischen diesen antagonistischen funktionellen Gesichtspunkten liegen; ob ein solcher Kompromiss aber akzeptabel ist, ist nicht in abstracto, sondern nur am konkreten Verfahren überprüfbar.

§ 22 ÜBERPRÜFUNG DER REIHENFOLGEABSTIMMUNG AUF IHRE RECHTS- UND ZWECKMÄSSIGKEIT.

Bevor die Reihenfolgeabstimmung als die im Bundestag und in allen Parlamenten der Bundesrepublik angewandte Abstimmungsmethode daraufhin überprüft wird, ob sie einerseits mit den Normen des Grundgesetzes, die sich auf das Abstimmungsverfahren beziehen, vereinbar ist, und ob sie andererseits den Anforderungen der Zweckmässigkeit, wie sie oben zusammengestellt wurden, genügt, soll sie nochmals kurz in ihren charakteristischen Zügen dargestellt werden.
Es ist das Verdienst Heckschers, dass er die verschiedenen Abstimmungsverfahren der europäischen Parlamente analysiert und entsprechend ihren essentiellen Gemeinsamkeiten und Unterschieden klassifiziert hat.

---

12) BVerfGE 10, 19.

Nach der Definition Heckschers [1] besteht das Charakteristische der Reihenfolgeabstimmung (die er Seriemethode nennt) darin, "dass die Alternativen in einer bestimmten Reihenfolge einzeln zur Abstimmung mit ja oder nein vorgelegt werden und zwar so, dass, wenn eine Alternative angenommen wird, alle die nachfolgenden weggefallen sind und die angenommene endgültig beschlossen ist, während, falls keine Alternative angenommen wird, die Abstimmung bei der in der Reihenfolge vorletzten Alternative stehen bleibt, nach deren Verwerfung die letzte Alternative, in der Regel die Alternative Null, ohne Abstimmung als gültig betrachtet wird." [2]

Geht man zunächst bei der Untersuchung des Verfahrens induktiv vor, so stellt man fest, dass die Abstimmenden häufig bei der Stimmabgabe in Verlegenheit kommen können. Wird dem Abstimmenden etwa eine Alternative A zuerst zur Abstimmung vorgelegt, die er zwar für schlechter hält als die Alternative B, jedoch für besser als die Alternative C, so wird er zu der "oft schwierigen und peinlichen Wahl gezwungen, entweder gleich die Alternative anzunehmen, wobei er jede Hoffnung aufgibt, die Alternative oder die Alternativen zum Sieg zu bringen denen gegenüber er wohlwollend eingestellt ist, oder sie gleich zu verwerfen, wobei er riskiert, dass die Alternative oder Alternativen, die ihm am meisten zuwider sind, ("Gegenalternativen"), siegen ..." [3].

---

1) Heckscher, Afstemningslaere, S. 39.

2) Ähnlich Lotze, Logik, S. 472; Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 81; vgl. auch oben Teil 2 der Arbeit, S. 84f.

3) Heckscher, a.a.O., S. 43; ebenso Tecklenburg, a.a.O., S. 95 mit einem praktischen Beispiel in der Anlage b, a.a.O., S. 98; so ähnlich auch Trendelenburg, Über die Methode bei Abstimmungen, S. 1.

Der Abstimmende ist also unter Umständen in der Gefahr, zu der von ihm bevorzugten Alternative nicht unmittelbar Stellung nehmen zu können, d.h. aber nach einer alten, heute nicht mehr gebräuchlichen parlamentarischen Ausdrucksweise, "kaptiviert" zu werden. [4]

Dass bei diesem Verfahren die Reihenfolge, in der die Alternativen zur Abstimmung vorgelegt werden, von großer Bedeutung ist, haben die Abgeordneten in der praktischen parlamentarischen Arbeit schon frühzeitig erfasst. [5] Aber auch alle Autoren, die sich mit diesem Verfahren befassen, sind sich der Bedeutung dieser Frage bewusst. [6] Im Folgenden soll daher eine kurze Zusammenfassung der Lösungsmöglichkeiten, die Praxis und Theorie für dieses Problem der Reihenfolgebestimmung entwickelt haben, versucht werden:

Trendelenburg stellt als Richtlinie für die Anordnung der Alternative den Vorschlag auf, "dass jede Meinung Gelegenheit finde, sich mit dem ihr zukommenden Gewicht geltend zu machen; das, was sie ablehnen will, direkt zu verneinen, nicht indirekt durch Annahme eines nur teilweise gebilligten Anderen, das, was sie wünscht, unmittelbar und einzeln zu bejahen, nicht durch Verwerfung eines nur teilweise missbilligten Anderen; endlich, dass jeder die Möglichkeit habe, zuerst das zu verteidigen und empfehlen, was ihm als sein Erstbestes gilt,

---

4) Vgl. Heckscher, a.a.O., S. 46; Trendelenburg (a.a.O., S. 2) erwähnt eine parlamentarische Regel, nach der "kein Abstimmender bei der Debatte oder bei der Reihenfolge der Abstimmung kaptiviert werden darf."

5) Vgl. dazu Heckscher, a.a.O., Einleitung S. 2 ff.

6) Siehe Lotze, a.a.O., S. 470; Heckscher, a.a.O., S. 43/45; Trendelenburg, a.a.O., S. 2; Tecklenburg, a.a.O., S. 81, er gibt dem Verfahren eben in Erkenntnis der Signifikanz dieses Problems die Bezeichnung "Reihenfolgeabstimmung."

dann, wenn dies misslingt, sich auf sein Zweitbestes oder Drittbestes zurückzuziehen." [7]

Ähnlich allgemein gehaltene Ratschläge enthalten auch die österreichische Geschäftsordnung für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates, [8] nämlich die Reihenfolge so zu gestalten, dass die wahre Meinung der Majorität des Hauses zum Ausdruck gelangt," oder in Belgien die Geschäftsordnung der Repräsentantenkammer, [9] "diejenigen Anträge zuerst zur Abstimmung zu stellen, durch welche am wenigsten andere präjudiziert werden."

Solche Vorschläge formulieren zwar die optimalen Ziele einer richtigen Reihenfolgeregelung, geben jedoch kein praktikables Rezept für das im konkreten Fall anzuwendende Verfahren. [10]

Historisch wurde der erste Versuch, eine Lösung für das Problem zu finden, in dem Werk von Bentham-Dumont, Tactique des Assemblées délibérantes, unternommen. [11] In der Absicht, das englische Parlamentsverfahren systematisch darzustellen, aber teilweise auch zu rationalisieren, legte Bentham für die Regelung der Reihenfolge, in der die Ammendments beraten und zur Abstimmung vorgelegt werden sollten, umfangreiche Vorschläge vor. [12]

---

7) Vgl. dazu Lotze, a.a.O., S. 470.

8) GeschO für das Abgeordnetenhaus des Reichsrates vom 2.3. 1875, § 60 Abs.1, zit. nach Tecklenburg, a.a.O., S. 96.

9) GeschO der Repräsentantenkammer vom 9.5. 1869, Art. 26, Abs.3, zit. nach Tecklenburg, a.a.O., S. 96.

10) Vgl. Tecklenburg, a.a.O., S. 96.

11) Bentham-Dumont, Tactique des Assemblées délibérantes, Teil II, S. 6 f.

12) Bentham, Tactique, Kap. XXI; vgl. dazu Friedrich, Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 355; Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften Bd. III, S. 627.

Er klassifiziert diese Vorschläge in zwei Hauptgruppen: Eine Gruppe enthält solche Vorschläge, die sich auf Wörter des Hauptantrages beziehen; diese unterteilt er in "Amendments suppressifs, additifs et substitutifs"; die zweite Hauptgruppe enthält Vorschläge, die "Verbindung der Worte" bezwecken, nämlich "Amendments divisifs, rennitifs et transpositifs." Im Folgenden entwickelt Bentham dann ein grosses Schema, in dem er für jeden denkbaren Fall eine Reihenfolgeregelung bestimmt. [13] Trendelenburg und Heckscher kritisieren an dieser Methode Benthams zu recht deren Formalismus; deswegen verfehle sie ihr eigentliches Ziel: "Eine Entfernung von Wörtern kann genauso gut eine Erweiterung wie eine Beschränkung des ursprünglichen Vorschlages bedeuten und beim Hinzufügen von Wörtern gilt das Gleiche." [14]
Eine weitere formale Richtlinie für die Reihenfolgebestimmung der Anträge ist die, dass Unteränderungsanträge vor Änderungsanträgen, und diese vor dem Hauptantrag zur Abstimmung gestellt werden sollen. Diese Regel, stereotyper Bestandteil der meisten kontinentalen Geschäftsordnungen bis zur heutigen Zeit, [15] hat ihren Ursprung in der englischen Eventualabstimmung, [16] ist also rein historisch bedingt, bei der Reihenfolgeabstimmung aber sachlich nicht begründet. [17]

---

13) Bentham, a.a.O., S. 175 ff. Vgl. dazu oben S. 64 ff.
14) Heckscher, a.a.O., S. 37; Redlich, Englischer Parlamentarismus, S. 784, wo er von einem "schrullenhaften Eifer, mit dem Bentham für seine riesige "Table of motions" eintritt..." spricht.
15) Vgl. für den Bundestag, S.
16) Siehe auch Tecklenburg, a.a.O., S. 96.
17) Heckscher hält diese Regel bei der Reihenfolgeabstimmung für geradezu unrichtig, da es vom Zufall abhänge, ob der Änderungsvorschlag eine extreme Alternative darstellt; (a.a.O., S. 47).

Ein weiteres, rein formales Prinzip für die Anordnung der Anträge ist dies, sie entsprechend dem Zeitpunkt ihrer Einbringung zur Abstimmung zu bringen, also den zuerst eingebrachten Antrag als ersten u.s.f. Dieses Einteilungsschema, zuerst von Robert von Mohl vorgeschlagen, [18] findet im Bundestag insbesondere im Fall einer grossen Zahl von Änderungsanträgen Anwendung; hier wird die Reihenfolge von rein zufälligen Faktoren bestimmt.

Versuche der parlamentarischen Praxis und Theorie, die Reihenfolge, in der die Alternativen zur Abstimmung vorgelegt werden, am materiellen Gehalt der Vorschläge zu orientieren, liefen immer auf zwei Lösungen hinaus: Die Alternativen sollen so angeordnet werden, dass jeweils diejenigen, die sich inhaltlich am wenigsten unterscheiden, aufeinander folgen, wobei entweder vom weitestgehenden oder aber vom nächstliegenden Vorschlag ausgegangen werden soll. Lotze zieht hier den einprägsamen Vergleich mit den zwei Arten der Versteigerung durch Hinaufbieten oder Herabbieten. [19] Heckscher nennt sie "Serienmethode von oben und von unten." [20]
Zwar stellen Kommentatoren deutscher parlamentarischer Geschäftsordnungen, nämlich sowohl Perels, [21] Ritzel-Koch, [22] als auch Breiholdt [23] nahezu wörtlich übereinstimmend fest, für den materiellen Inhalt der Frage-

---

18) Mohl, Vorschläge zu einer Geschäftsordnung des verfassungsgebenden Reichstages, Kap.V, C 3 e.
19) Lotze, a.a.O., S. 472.
20) Heckscher, a.a.O., S. 50.
21) Perels, Das autonome Reichstagsrecht, S. 80.
22) Ritzel-Koch, GeschO des deutschen Bundestages, S. 93.
23) Breiholdt, Die Abstimmung im Parlament, S. 353.

stellung könnten keine Regeln durch die Geschäftsordnung aufgestellt werden. "Der Versuch einer Feststellung von Grundsätzen müsste an der Mannigfaltigkeit und Bedingtheit der Abstimmungsthemen scheitern."[24] Diese Autoren sind somit der Ansicht, und insofern ist ihre Formulierung unrichtig und irreführend, für die formelle Anordnung der Alternativen könnten keine Regeln aufgestellt werden, (den "materiellen Inhalt der Fragestellung" bestimmen ja lediglich die Initianten und Antragsteller). Auch sie empfehlen anschliessend jedoch übereinstimmend die Reihenfolgebestimmung nach dem weitergehenden Antrag, also das Verfahren des "Herabbietens".[25]

Wegen der grossen Bedeutung, die die Reihenfolgebestimmung für dieses Abstimmungsverfahren besitzt, sollen im folgenden die theoretischen Begründungen, die für die Regeln vom weitergehenden bzw. vom nächstliegenden Antrag gegeben werden, im einzelnen betrachtet werden.
Heckscher ist der Ansicht, dass beide Regeln "nicht ohne rationale Begründung" seien.[26] Er versucht auf Grund eines Beispiels nachzuweisen, dass man von Abstimmenden, die extreme Positionen, nämlich das Prinzip "alles oder nichts" vertreten, von vornherein annehmen könne, sie seien gering an Zahl und ohne besondere Bedeutung. Da man aber bei der Reihenfolgebestimmung nicht alle Gruppen vom Kaptivieren befreien könne, liege es auf der Hand, "mehr Rücksicht auf die normalen und wahrscheinlichen, als auf die unnormalen und unwahrscheinlichen Gruppen zu nehmen." Er geht dabei von der subjektiven Lage einer von ihm

---

24) Perels, a.a.O., S. 80.
25) Perels, a.a.O., S. 80; Breiholdt, a.a.O., S, 353; Ritzel-Koch, a.a.O., S. 93.
26) Heckscher, a.a.O., S. 46 ff.

angenommenen grossen gemässigten Mittelgruppe aus und zeigt, dass unter den für sein Beispiel gewählten Voraussetzungen deren Stimmabgabe weniger riskant ist, wenn zunächst eine extreme Alternative zur Abstimmung kommt; er nimmt dabei bewusst in Kauf, dass die Gruppe, deren bevorzugter Antrag zuletzt zur Abstimmung kommt, unter Umständen "kaptiviert" wird. [27]

Lotze, der hier die Analogie zur Versteigerung zieht, führt dazu aus: "Das Herabbieten erscheint allgemein dem Verkäufer günstiger, da es den Käufer zur Annahme des Gegenstandes um den höchsten Preis nötigt, den er für denselben geben zu können glaubt, und den er mindern würde, wenn er den Mangel der Konkurrenz vorher bemerken könnte; das Hinaufbieten ist dem Käufer günstiger, weil ihm dieser Mangel, wo er stattfindet, benutzbar, im anderen Falle aber wenigstens nur die Überbietung des eben letzten Gebots notwendig und die Zeit zur Entschliessung nicht übermässig verkürzt wird." [28] Es sei formell "der Vorgang des Herabbietens, der hier zum Muster dienen muss." Die Vorschläge müsse man "nach dem voraussichtlichen Maß ihrer Angemessenheit zu dem allgemeinen Willen ordnen, und diejenigen, die sich am weitesten von dem bestehenden Zustand entfernen, das Ungewöhnlichste und Grösste verlangen und deswegen wenig Wahrscheinlichkeit ihres Sieges haben, werden berechtigt sein, zuerst der Abstimmung dargeboten zu werden, damit, wenn sie gegen jene Vermutung nun dennoch dem allgemeinen Willen zusagen sollten, der Ausdruck dieses Willens nicht unmöglich gemacht werde durch Beginn von einem wahrscheinlicheren Vorschlag, auf den sich aus jener irrigen Berechnung leicht

---

27) Vgl. im einzelnen dazu Heckscher, a.a.O., S.46 ff.
28) Lotze, a.a.O., S. 472/73.

alle Stimmen mit voreiliger Entsagung sammeln könnten." Ebenso befürwortet Trendelenburg grundsätzlich die Regel vom weitergehenden Antrag: "Die Reihenfolge muss aus dem inneren Wesen der Sache bestimmt werden. Das am weitesten von der Grundlage entfernte hat am wenigsten Aussicht, genommen zu werden, es muss daher zuerst die Probe bestehen. Werden die Vorschlagenden in der Minderheit bleiben, so werden sie versuchen, ihr Zweitbestes zu erreichen. Der Minderheit soll außerdem ganz deutlich gemacht werden, dass sie in der Minderheit ist." 29)

Auch Pierre spricht sich grundsätzlich für die Regel vom weitergehenden Antrag aus. 30) Er begründet diese Regel ausführlich für den Fall der Kreditgewährung durch den Staat, und stellt die Behauptung auf, dieses System respektiere soweit wie möglich die Freiheit des Stimmrechts. Wenn zwei Kreditzahlen vorliegen, und man würde zuerst die niedrigere zur Abstimmung bringen, so stimmten eine gewisse Zahl von Abgeordneten ab, ohne die Tragweite ihres Votums voll abmessen zu können. Die Abstimmung für die niedrigere Zahl nämlich würde Gegenstimmen auf sich vereinigen, die aus den verschiedensten Gründen abgegeben würden; diejenigen, die keinen Kredit gewähren sollen, sowie diejenigen, die einen geringeren oder einen höheren Kredit gewähren wollten. Die wirkliche Mehrheit würde so nur sehr schwer feststellbar sein. Würde man zur nächsthöheren Zahl kommen, könne sich erneut eine in sich differierende Mehrheit gegen sie finden, es könnte also unter Umständen keine Mehrheit für einen Vorschlag zustande kommen, während

---

29) Trendelenburg, a.a.O., S. 56.

30) Pierre, Traité de droit politique électoral et parlamentaire, Nr. 945:
"Il (le Président) donne la priorité aux amendments qui sont les plus larges, c'est a dire qui écartent le plus du texte proposé par la commission."

unter Umständen irgendeine Summe eine Mehrheit gefunden hätte, wenn sie zu einer Zeit zur Abstimmung gelangt wäre, zu der die Unabhängigkeit der Stimme noch vollkommen war. Diese Unabhängigkeit aber sichere man, wenn man bei der höchsten Summe beginne. "In diesem Moment wisse jeder, was er tue, und was die Konsequenz seiner Stimmgebung sei. Diejenigen die die höchste Summe ablehnen, sind eben die, die sie nicht wollen. Wenn die Versammlung, nach dem sie sukzessiv alle die Summen behandelt und abgewiesen hätte, dazu komme, überhaupt keinen Kredit zu befürworten, dann liege es daran, dass es tatsächlich in der Versammlung eine Mehrheit gab, die jede Art von Kredit abgelehnt hätte." [31]

Die umgekehrte Regel, nämlich bei der nächstliegenden Alternative zu beginnen, erläutert Romilly für die ältere englische Praxis bei Anträgen, die Steuern betreffen: "Wenn der Unterschied zwischen dem Hauptantrag und dem Amendment eine geringere oder höhere Steuer betrifft, dann muss nach dem natürlichen Widerstand, welchen die Kammer einer Vermehrung der Volkslasten entgegenbringt, derjenige Antrag, der die Steuer zu erleichtern strebt, immer zuerst zur Abstimmung gebracht werden. [32]

---

31) Pierre, a.a.O., Nr. 949: "A ce moment là chacun sait ce qu'il fait et quelle sera la conséquence de son vote."
Ceux qui repoussent le chiffre le plus élevé sont bien ceux-la seuls qui s'en veulent pas. Si, aprés avoir épuisé successivment et rejeté tous les chiffres proposés, la Chambre arrive à ne voter aucun crédit, c'est qu'il y avait bien réellement dans la Chambre une majorité pour refuser toute éspèce de crédits.

32) Bentham, a.a.O., S. 275.

Thomas Jefferson und Robert von Mohl befürworten prinzipiell beide Methoden, wobei sie je nach der Sachlage einer der beiden den Vorzug geben. Jefferson will die Methode vom weitergehenden Antrag immer dann angewandt sehen, wenn im Falle von Zeit- und Zahlenbestimmungen die grössere Zahl die kleinere in sich begreift. [33] Dies ist seiner Ansicht nach namentlich dann der Fall, "wenn es um die Bestimmung des Datums geht auf welches die Behandlung einer Frage angesetzt werden soll, um die Festsetzung des Betrages einer Strafe, die Dauer der Gefangenhaltung, des Zeitraumes, binnen dessen eine Anleihe nicht zurückbezahlt werden soll, oder endlich überhaupt wo es auf einen terminus in quem ankommt"; umgekehrt müsse die kleinere Zahl der größeren vorangehen bei "Bestimmungen des Interessenlaufes, des Tages, an welchem die Sitzungen geschlossen und desjenigen an welchem sie wieder eröffnet werden sollen, ferner des Zeitpunktes von welchem an ein Act (also ein Gesetz) seine Gültigkeit haben soll, kurz, überhaupt wo es sich um einen terminus a quo handelt." Den leitenden Grundsatz für diese Prioritätsbestimmung sieht er darin, "dass man in einer deliberierenden Versammlung nicht damit anfangen muss, über die äußerste Zahl abstimmen zu lassen, welche mit einem Zusatz dem Sinn der ganzen Versammlung entsprechen und von niemand verworfen werden würde, durch deren Annahme aber auch eine jede Steigerung ausgeschlossen wäre; es ist im Gegenteil angemessen, mit demjenigen Extrem den Anfang zu machen, welches nur einige Stimmen für sich hat, demnächst aber solange zuzusetzen oder nachzulassen, bis dass man auf eine Zahl kommt, welche nun eine absolute Stimmenmehrheit für sich vereinigt." [34]

---

33) Jefferson, Manual, S. 128.

34) Jefferson, a.a.O., S. 130.

Mohl differenziert seine Vorschläge danach, ob es sich um Staatseinnahmen oder -ausgaben handelt. Bei Einnahmen sei "von der kleinsten beantragten Summe stufenweise bis zu der höchsten aufzusteigen, umgekehrt aber bei Ausgaben mit der höchsten zu beginnen..."[35] "Wenn z.B. dem Grundsatz nach feststeht, dass eine bestimmte Steuer auf einen bestimmten Gegenstand gelegt werden soll, so ist es offenbar billig, dass mit der die Pflichtigen am wenigsten beschwerenden Summe begonnen und der Versuch gemacht wird, ob nicht eine Mehrheit sich schon für diese finde." "Auf gleiche Weise verhält es sich ferner, wenn dem Finanzminister eine ihrer Natur nach nicht fest bestimmbare Einnahme im Budget aufgerechnet werden soll. Hier wird natürlich zuerst über den Antrag abgestimmt, gar nichts zu bewilligen, falls eine solche Meinung besteht. Ist dieser verworfen, so kommt eine geringere Summe, für welche dann ebenfalls stante concluso die ganz Abgeneigten und die wenigsten sehr Sparsamen stimmen. Sind beide nicht zahlreich genug, so müssen sie sich auf der nächsthöheren Stufe an die auf dieser Stehenden anschliessen, um wenigstens das jetzt noch mögliche geringste Übel zu erhalten." Mohl führt weiter aus, beim umgekehrten Verfahren könnten diejenigen, die nur eine niedrige Summe bewilligen wollen, geneigt sein, schon einer höheren Summe zuzustimmen, "um nicht durch eine Verwerfung alles zu gefährden."

Stimmt also Mohl bezüglich der Staatseinnahmen mit Romilly darin überein, dass die Abstimmung mit dem niedrigsten Ansatz begonnen werden müsse, so ist er für den Fall der Staatsausgaben mit Pierre der Ansicht, dass die Abstimmung mit dem weitestgehenden Antrag zu beginnen habe. "Wenn z.B. der Bau einer Reichsfestung

---

35) Mohl, a.a.O., S. 7; diese Reihenfolgeregelung gilt heute in der Bremischen Bürgerschaft sowie in den Landtagen von Rheinland-Pfalz und von Niedersachsen, vgl. Teil 1 S. 26.

mit einem Aufwande von 10 Mill. beantragt wäre, und in der Versammlung dreierlei Parteien beständen, die eine pro, aber auf alle Fälle noch für weniger "wenn überhaupt", eine mittlere für 5 Mill. und eine für eine Verschanzung von 1 Mill.: Käme der niederste Ansatz zuerst zur Abstimmung, so wäre die höchste und die mittlere Partei in offenbar unklarer Stellung. Würden sie diesen Antrag verwerfen (was doch ihre eigentliche Absicht sein müsste), so könnten sie, da ja die Mehrheit hinsichtlich ihres eigenen Wunsches noch keineswegs feststeht, zu gänzlichem Scheitern beitragen und nicht einmal das wenigste Mögliche retten. Beginnt man dagegen mit der höchsten Summe, so ist für jeden immer klar, ob er so viel geben will oder nicht."[36]

Versucht man nun, diese verschiedenartigen Begründungen für die Reihenfolgeordnung auf Gemeinsamkeiten hin zu überprüfen, so lässt sich feststellen, dass eine Mehrheit der Autoren ihren Überlegungen ausdrücklich oder inzident eine Prämisse zugrunde legt. Die Prämisse ist die, dass die Anträge eine um so grössere Aussicht haben, von der Mehrheit angenommen zu werden, je früher sie zur Abstimmung vorgelegt werden. Bentham spricht davon, dass "die Alternative, über die zuerst abgestimmt wird, die grösste Chance hat."[37] Ähnlich Trendelenburg: "Es ist psychologisch von Wichtigkeit, von welchem Ende die Abstimmung beginnt. Vor allem, wenn viele Unentschiedene vorhanden sind, verlieren die späteren Vorschläge immer mehr an Aussicht auf Stimmenmehrheit."[38] Ganz deutlich wird diese Ansicht auch bei Lotze, der meint, das Hinaufbieten sei dem Käufer, das Herabbieten

---

36) Mohl, a.a.O., S. 8 f.

37) Bentham, a.a.O., S. 190, zit. nach Heckscher, a.a.O., S. 41.

38) Trendelenburg, a.a.O., S. 57.

aber dem Verkäufer günstiger:[39] "Die ersten Vorschläge haben eben die grössere Chance, angenommen zu werden; sind dies hohe Zahlen, also ein hoher Preis, wie beim Herabbieten, so ist dies dem Verkäufer günstiger und wird umgekehrt die Versteigerung mit der niedrigsten Zahl begonnen, so ist die Aussicht des Käufers, das versteigerte Objekt zu einem geringerem Preis erwerben zu können, grösser.

Trendelenburg und Lotze, die als einzige diejenige Abstimmungsregelung unterstützen und allgemein begründen, die der deutschen parlamentarischen Tradition entsprechend auch heute im Bundestag und in den Länderparlamenten zur Anwendung kommt, nämlich die generelle Anordnung der Reihenfolge vom weitergehenden Antrag her, gehen beide davon aus, daß Parlamente im Normalfall konservativ, d.h. extremen Änderungen des bestehenden Zustandes gegenüber grundsätzlich abgeneigt sind. Damit rechtfertigen sie dann die Regel vom weitergehenden Antrag: Lotze meint, man müsse die Vorschläge "nach dem voraussichtlichen Maß ihrer Angemessenheit zu dem allgemeinen Willen ordnen, und diejenigen, die sich am weitesten von dem bestehenden Zustande entfernen, das Ungewöhnlichste und Grösste verlangen und deswegen wenig Wahrscheinlichkeit ihres Sieges haben, werden berechtigt sein, zuerst der Abstimmung dargeboten zu werden, damit, wenn sie gegen jene Vermutung nun dennoch dem allgemeinen Willen zusagen sollten, der Ausdruck dieses Willens nicht unmöglich gemacht werde durch Beginn von einem wahrscheinlicherem Vorschlag, auf den sich aus eben jener irrigen Berechnung leicht alle Stimmen mit voreiliger Entsagung sammeln könnten." [40] Ähnlich äußert

---

39) Trendelenburg, ebenda.

40) Lotze, a.a.O., S. 473.

sich Trendelenburg: "Das am weitesten von der Grundlage Entfernte hat am wenigsten Aussicht, genommen zu werden, es muß daher zuerst die Probe bestehen." [41]

Trendelenburg und Lotze, davon ausgehend, daß Anträge allgemein umso geringere Chancen auf Mehrheit haben, je später sie zur Abstimmung gelangen, versuchen also den extremen Vorschlägen gewissermaßen als Kompensation dafür, daß sie als solche im Normalfall keine große Aussicht auf die Zustimmung des Parlamentes haben, besonders günstige Positionen in der Abstimmung zu gewähren.

Eine andere Begründung für die Regel vom weitergehenden Antrag findet Pierre: Er befürwortet die Regel zwar auch generell, begründet sie jedoch lediglich für den speziellen Fall von Steueranträgen; er meint, würde hier die Regel befolgt, so sei die Abstimmungsfreiheit am ehesten gewährleistet. [42]

Romilly und Mohl erwähnen zwar nicht ausdrücklich, daß ihrer Ansicht nach die zuerst zur Abstimmung gelangenden Vorschläge auch größere Erfolgsaussichten haben, sie gehen jedoch bei ihren Verfahrensvorschlägen ganz deutlich von dieser Vorstellung aus, denn anderenfalls wären ihre Vorschläge, bei Steuervorlagen die Abstimmung mit der niedrigsten Zahl beginnen zu lassen, sinnlos. [43] Beide versuchen nämlich aufgrund ihrer Erkenntnis das Abstimmungsverfahren so zu gestalten, daß dadurch bestimmte politische Ziele gefördert werden, d.h. die steuerliche Belastung des Volkes soll möglichst gering bleiben. Bei Staatsausgaben allerdings scheint für Mohl diese Sparsamkeitserwägung keine Rolle zu spielen, da er hier die Abstimmung mit der größeren Summe beginnen lassen will.

---

41) Trendelenburg, a.a.O., S. 56.

42) Pierre, a.a.O., Nr. 949.

43) entfällt

Auch Jefferson geht von der Prämisse aus, daß ein Antrag, der zuerst zur Abstimmung gelangt, unter Umständen größere Erfolgsaussichten hat als die später vorgelegten Anträge: Beginnt man die Abstimmung vom falschen Extrem her, dann wäre durch eine Annahme der äußersten Zahl "jede Steigerung ausgeschlossen", während unter Umständen eine andere Zahl einstimmig angenommen würde. Liegt also die Zahl, d.h. der zur Abstimmung vorgelegte Vorschlag in einem Bereich, in dem es prinzipiell möglich ist, daß er die erforderliche Mehrheit bekommt, dann hat er als erster Vorschlag die größere Erfolgsaussicht. Jefferson möchte das Problem dadurch lösen, daß er die Abstimmung jeweils von demjenigen Extrem her beginnen läßt, von dem sich sicher sagen läßt, daß es nur von wenigen unterstützt wird, sodass dann durch langsame Steigerung das "richtige" Ergebnis gefunden werden kann; er geht davon aus, daß er in seiner detaillierten Aufstellung das Rezept dafür gefunden hat, die Abstimmung jeweils vom "richtigen" Extrem her, also von dem, das nur von wenigen unterstützt wird, aufzuziehen.
Lediglich aus den Stellungnahmen Pierres und Heckschers läßt sich nicht klar entnehmen, ob sie von der Prämisse ausgehen, daß ein Antrag umso größere Chancen hat, je früher er zur Abstimmung kommt. Bei Heckscher liegt dies daran, daß bei seinem Beispiel die Stimmverteilung von vornherein feststeht; [44] immerhin läßt sich aus seinen Ausführungen entnehmen, daß zumindest der letzte Antrag der Abstimmungsreihe geringere Chancen hat, da seine Anhänger "kaptiviert" werden.

Bevor nun die verschiedenartigen Begründungen dieser Abstimmungsregel sowie die Prämissen, die ihnen zugrunde liegen, im einzelnen auf ihre Stichhaltigkeit

---

44) Heckscher, a.a.O., S. 46

überprüft werden, soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob sich die Absicht, die mit der Regel vom weitergehenden Antrag verfolgt wird, nämlich die Reihenfolge der vorgelegten Alternativen so zu bestimmen, daß die extremste, dann die nächstextreme, ect. zur Abstimmung vorgelegt werden, im Rahmen des Parlamentsverfahrens realisieren läßt.

§ 23 DER "WEITERGEHENDE ANTRAG".

Logisch handelt es sich beim weitergehenden Antrag um ein Problem der Relation. "Weitergehend" deutet auf eine Linie hin, d.h. die vorliegenden Anträge müssen im Sinne eines linearen Fortschreitens geordnet werden.

Alle Vorschläge, die gemeinsam zur Abstimmung kommen, beziehen sich auf die Regelung eines bestimmten Lebenssachverhaltes; sie beinhalten also einen gemeinsamen, gleichbleibenden Kern; eine Reihenfolgebestimmung entsprechend der Regel vom weitergehenden Antrag kann dann vorgenommen werden, wenn die Vorschläge aufgrund ihrer unter sich differierenden Akzidentien nach einem bestimmten Prinzip linear geordnet werden. Dieses Prinzip muß in jedem Falle gefunden und festgelegt werden.

Handelt es sich um Zahlen, also um Anträge, die verschiedene in Quantitäten ausgedrückte Inhalte haben, wie etwa um Zeitbestimmungen oder um Geldbeträge, so ist dies auf den ersten Blick einfach: Sie können unschwer nach dem Prinzip "größere Zahl zuerst" linear geordnet werden. Gerade aus diesen "Zahlanträgen", wie oben nachgewiesen wurde, hat sich die Regel vom

weitergehenden Antrag historisch entwickelt; bezeichnenderweise legen auch alle Autoren, die sich mit dieser Abstimmungsregel näher befassen, ihren Ausführungen Beispiele zugrunde, in denen es um solche Zahlenvorschläge geht.

Nun geht es aber bei der Mehrzahl der Beratungsgegenstände des Parlamentes nicht um Fragen, die sich unmittelbar nach quantitativen Maßstäben messen lassen; vielmehr handelt es sich meistens um die Verwirklichung politischer Ziele, also um die Regelung komplizierter und komplexer Lebenssachverhalte.
Auch hier ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, die Vorschläge von einem Extrem her nach einem bestimmten Prinzip linear anzuordnen. Als Beispiel soll der Fall dienen, daß ein Parlament Beschluß fassen soll über die gesetzliche Strafandrohung für ein Verkehrsdelikt: Ein Antrag sieht eine normale Gefängnisstrafe vor, ein zweiter eine Gefängnisstrafe in einem besonderen "Verkehrssündergefängnis" mit erleichtertem Strafvollzug, ein dritter sieht Geldstrafe vor. Diese Anträge können unschwer nach dem Prinzip "schwere Strafe zuerst" geordnet werden, und damit würde der erste Antrag als der weitestgehende auch zuerst zur Abstimmung kommen.
Solche Sachverhalte lassen sich jedoch auch nach anderen Prinzipien beurteilen. Z.B. könnten die obigen Anträge auch in finanzieller Hinsicht, also im Hinblick auf die finanziellen Aufwendungen, die je nach der Strafart für den Staat entstehen würden, gewertet werden. Müßten etwa die "Verkehrssündergefängnisse" erst errichtet werden, so wäre der zweite Antrag, ordnet man die Anträge nach dem Prinzip des finanziellen Aufwandes, der weitestgehende, dann folgte der erste Antrag und schließlich käme der dritte zur Abstimmung.

Aber auch bei den scheinbar so einfach zu wertenden Zahlenanträgen geht es im Grunde meist um komplexe politische

Probleme. So stellte das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über § 96 GeschO fest, "daß die meisten Initiativanträge in erster Linie der Verwirklichung eines politischen Programmes dienen, auch wenn sie finanzielle Auswirkungen haben." Manche scheinbar "echten" Finanzvorlagen würden in Wirklichkeit ganz andere Ziele verfolgen; "so ist es möglich, daß eine Vorlage zur Senkung der Einkommen- und Körperschaftsteuer die Absicht verfolgt, den Investitionsbedarf der Wirtschaft sicherzustellen. Ebenso kann ein Antrag auf Herabsetzung der Zollsätze oder Verbrauchssteuern für bestimmte Waren eine Maßnahme der Wirtschaftspolitik bezwecken." [1] Also auch bei solchen Vorschlägen ist es möglich, die Reihenfolge nach anderen Gesichtspunkten als nach dem eher vordergründigen Prinzip der höheren Zahlen zu bestimmen. Heckscher und Tecklenburg führen zur Illustration der Schwierigkeiten bei der Bestimmung des weitergehenden Antrags ein besonders instruktives Beispiel an, nämlich die Abstimmung über verschiedene Vorschläge für eine Fahne. [2] Dieses Problem wurde tatsächlich aktuell bei den Beratungen über die Reichsfarben der Weimarer Republik [3]: Die Reichsfarben sollten sein

1. nach der Regierungsvorlage: schwarz-rot-gold;
2. nach dem Antrag der Sozialdemokraten: rot;

---

1) BVerfGE 1,, 160; ein Beispiel dafür, daß der weitergehende Antrag nicht unmittelbar aufgrund der Zahlen, sondern im Hinblick auf die finanziellen Auswirkungen eines Gesetzes bestimmt wurde, s. in Verhandlungen des Bundestages, 154. Sitzung, S. 8860 C und 8863 B.

2) Heckscher, Afstemningslaere, S. 48; Tecklenburg, Beschlußfassung S. 96.

3) Verhandlungen des Reichstages, Bd. 327, S. 1244 f.

3. nach dem Antrag der Rechten: schwarz-weiß-rot;
4. nach einem Kompromissvorschlag: schwarz-rot-gold, während die Handelsflagge schwarz-weiß-rot mit einer Gösch sein sollte. [4]

Hier zeigt es sich deutlich, dass gänzlich verschiedenartige Prinzipien zugrunde gelegt werden können, die dann zu divergierenden linearen Reihenfolgen führen. Würden die Vorschläge etwa im Hinblick auf das politische Programm, das sie symbolisieren, gewertet, so würden die Anträge "rot" und "schwarz-weiß-rot" als konträre Vorschläge die äußersten Positionen der Reihe einnehmen, wobei dann das Problem entsteht, welches nun eigentlich der weitergehende Antrag ist; würde andererseits im Hinblick auf die Tradition gewertet, so wäre unter Umständen der Vorschlag "schwarz-rot-gold" der extremste Antrag, da diese Farben auf die längste Tradition zurückblickten; ebenso aber könnten auch die Farben als solche als das Wesentliche angesehen werden, u.s.f. [5]

Kommen, wie in den geschilderten Fällen, ein weiterer oder mehrere weitere Gesichtspunkte zur Geltung, nach denen sich die Vorschläge klassifizieren lassen, so tauchen in der Praxis regelmässig Schwierigkeiten bei Anwendung dieser Abstimmungsregel auf. Diese Schwierigkeiten sind allen bekannt, die Erfahrung in der Arbeitsweise von Gremien haben, welche ihre Entscheidung nach

---

4) Nach den Ausführungen des Präsidenten sollte so abgestimmt werden, "daß jeder auf seine Rechnung kommt, daß also die zunächst Unterlegenen für andere Anträge stimmen können." (Verhandlungen des Reichstages, S. 1244.) Es wurde dann in folgender Reihenfolge abgestimmt: Zuerst über Antrag 2, dann über Antrag 3, dann über Antrag 4, der angenommen wurde, sodass die Regierungsvorlage nicht mehr zu Abstimmung kam.

5) Vgl. Heckscher, a.a.O., S. 48.

dem Mehrheitsprinzip treffen; sie werden auch von der Theorie gesehen. [6]

Die Auseinandersetzung in den Geschäftsordnungsdebatten geht jeweils bewußt oder unbewußt um das für die Reihenfolge der Anträge entscheidende Prinzip, d.h. darum, welche Akzidentien der vorliegenden Alternativen den Ausschlag für die Bestimmung der Reihenfolge geben sollen. Regelmäßig wird dann durch den Präsidenten oder das Plenum selbst mittels Mehrheitsentscheidungen die Reihenfolge der Anträge nach einem der diskutierten Prinzipien bestimmt. [7]
Ein Sonderfall liegt vor, wenn sich die vorliegenden Alternativen zwar grundsätzlich nach einem Prinzip linear anordnen lassen, dieses Prinzip aber von keinem der Abstimmenden als relevant angesehen wird. Dies Problem entstand im Bundestag z.B. regelmäßig bei der Auswahl von Behördensitzen. Man könnte etwa die Entfernung der Orte vom Parlament oder die Einwohnerzahl der vorgeschlagenen Orte bei der Bestimmung des weitergehenden Antrages zugrunde legen; eine lineare Anordnung der Vorschläge nach dieser Abstimmungsregel wäre also grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Ihre Sinnlosigkeit aber war offensichtlich, und dies führte zu der Einführung eines gänzlich anderen Abstimmungsverfahrens im § 55 GeschO. [8]

Normalerweise aber liegt der Sachverhalt so, daß die Abgeordneten sich bei der Bewertung der Vorschläge von verschiedenen Prinzipien leiten lassen, und eine

---

6) Vgl. hierzu Heckscher, a.a.O., S. 48; Tecklenburg, a.a.O., S. 96; Trendelenburg, Über die Methode bei Abstimmungen, S. 56 und 58.
7) Vgl. § 52 GeschO.
8) Erster Teil der Arbeit, S. 23/24.

Geschäftsordnungsdebatte über die Frage der Reihenfolge der Anträge ist ein Indiz dafür, daß dies auch tatsächlich der Fall ist. Für diejenigen Gruppen, die die Auffassung des Präsidenten oder der Mehrheit des Parlamentes über das entscheidende Prinzip nicht teilen, kommt also nicht oder nur durch Zufall der extremste, d.h. der weitestgehende Antrag zuerst zur Abstimmung.

In all diesen Fällen entfällt somit in der parlamentarischen Praxis eine Voraussetzung, die der Abstimmungsregel vom weitergehenden Antrag zugrunde liegt, und die auch für die theoretische Begründung dieser Regel eine conditio sine qua non ist, [9] nämlich die Bedingung, daß die Vorschläge für alle Abstimmenden zweifelsfrei linear von einem Extrem her angeordnet sind.

In der Theorie allerdings ist dieses Problem durchaus lösbar, und zwar mit Hilfe der Elementargeometrie: Sind heterogene Auffassungen über die Bewertungskriterien der Anträge, und damit divergierende lineare Anordnungen vorhanden, so kann eine gemeinsame verbindliche Reihenfolgebestimmung der Vorschläge dadurch herbeigeführt werden, daß die einzelnen Linien in ein Koordinatensystem übertragen werden, und aus ihm ein gemeinsamer Vektor gebildet wird. Voraussetzung für diese Operation wäre eine exakte Information des Vorsitzenden über Maß und Art der Bewertung der einzelnen Vorschläge durch alle Mitglieder; erst sie würde ihn in die Lage versetzen, diese Daten in ein Koordinatensystem zu transportieren und damit den Vektor, und somit eine für alle Beteiligten akzeptable Reihenfolge der Anträge von einem extremen Vorschlag her zu ermitteln. Diese Operation ist logisch nur in den Fällen nicht möglich,

---

9) Vgl. Lotze, Trendelenburg und Pierre oben S. 162-164, 167.

in denen sich die Vorschläge nicht in derselben Richtung, sondern von einem Nullpunkt aus in entgegengesetzte Richtungen bwegen. So etwa, wenn ein Vorschlag eingebracht wird, an jemanden eine Dankadresse zu richten, ein weiterer Vorschlag aber einen Tadelsantrag gegen denselben Adressaten beinhaltet; hier ist eine lineare Anordnung der Vorschläge nach der Regel vom weitergehenden Antrag grundsätzlich auch theoretisch ausgeschlossen. [10)]

Außer dieser besonderen Abstimmungssituation ist aber theoretisch eine einwandfreie Reihenfolgebestimmung vom weitergehenden Antrag her immer möglich, aber auch unerläßlich, wenn die Abgeordneten verschiedene Bewertungskriterien haben. Es kann hier dahingestellt bleiben, ob eine Reihenfolgeordnung der Vorschläge, die auf eine derartig komplizierte Weise ermittelt wurde, überhaupt noch den Effekt haben kann, den etwa Lotze und Trendelenburg von der Regel des weitergehenden Antrages erwarten, nämlich tatsächlich extremen Vorschlägen eine bessere Chance einzuräumen, oder ob die auf diese Weise festgelegte Reihenfolge, wie Pierre grundsätzlich von der Regel erhofft, Abgeordneten die Abstimmungsfreiheit am ehesten garantiert. Unerläßliche Vorbedingung für eine korrekte Anwendung der Abstimmungsregel vom weitestgehenden Antrag ist eben meistens eine Vektorenbildung.
In der parlamentarischen Praxis aber, und das ist der entscheidende Einwand gegen diese Abstimmungsregel, ist sie nicht praktikabel. Sie stellt übertrieben hohe Anforderungen an das Präsidium und die Mitglieder hinsichtlich der Bewertung der einzelnen Alternativen,

---

10) Siehe auch Trendelenburg, a.a.O., S. 56.

sie ist kompliziert und vor allem äußerst zeitraubend. (Dieselben Einwände gelten auch für das umgekehrte Verfahren, wie es etwa von Mohl, Jefferson usw. für bestimmte Fälle vorgeschlagen wird, nämlich die Reihenfolge mit dem nächstliegenden, geringsten Antrag zu beginnen.)

So jedenfalls, wie die Regel vom weitergehenden Antrag im Bundestag aber auch in den Länderparlamenten angewandt wird, daß nämlich die Reihenfolge jeweils nur nach einem der vorgeschlagenen Prinzipien bestimmt wird, können die von allen Beteiligten empfundenen Nachteile der Reihenfolgeabstimmung keinesfalls kompensiert werden, da die Reihenfolge den Maximen der Regel vom weitergehenden Antrag im allgemeinen gar nicht entspricht.

Wenn dennoch heute die Geschäftsordnungsdebatten um die Reihenfolge der Abstimmung etwa im Bundestag relativ selten sind, [11] so liegt dies gewiß einmal an der oben dargestellten Entwicklung des Parlamentarismus, daß nämlich die eigentliche Willensbildung sich bereits vor der Beratung des Plenums in den Fraktionen und Ausschüssen usw. vollzogen hat, [12] zum anderen mag es auch daran liegen, daß sich unter den Abgeordneten eine gewisse Resignation, eine Einsicht also in die Fruchtlosigkeit der Auseinandersetzung um den weitergehenden Antrag breit gemacht hat. Es ist daher sehr fraglich, ob Schmitt Recht hat, wenn er feststellt, daß die Entscheidungen des Präsidenten im allgemeinen für richtig befunden werden. [13]

---

11) Vgl. auch Schmitt, Das legislative Votum, S. 110: "Aus der Praxis des Bundestages und Bundesrates läßt sich ersehen, daß die Frage nach der Reihenfolge an Bedeutung erheblich verloren hat. Bemerkungen hierzu werden selten gemacht und die Vorschläge des Präsidenten meist für richtig befunden und ihnen zugestimmt."

12) Ebenso Schmitt, a.a.O., S. 110.

13) Schmitt ebenda.

§ 24 DIE REIHENFOLGEABSTIMMUNG (Fortsetzung): ÜBERPRÜFUNG DER METHODE AUF IHRE RECHTS- UND ZWECKMÄSSIGKEIT.

I. Das Prinzip der Reihenfolgeabstimmung.

Der bisherige Gang der Untersuchung der im Bundestag und in den Länderparlementen geltenden Reihenfolgeabstimmungen hat somit auf vorwiegend induktiv-empirischem Wege zu folgendem Zwischenergebnis geführt: Einerseits ist bei diesem Verfahren, wie die parlamentarische Praxis, aber auch die Theorie des Abstimmungsverfahrens seit langem erkannt haben, die Reihenfolge, in der die Anträge zur Abstimmung vorgelegt werden, von erheblicher Bedeutung für die Willensbildung des Parlamentes. Andererseits aber sind die in Theorie und Praxis bestehenden Regeln für die Reihenfolgebestimmung durchweg unbefriedigend. Entweder sind sie rein formalistisch, ohne Rücksicht auf den Inhalt der Vorschläge zu nehmen, wie etwa die historische Regel "Änderungsantrag vor Hauptantrag", oder wie die Reihenfolgebestimmung nach dem Zeitpunkt der Einbringung des Antrages; oder aber es werden Regeln angewandt, wie die der Anordnung vom "weitergehenden Antrag" bzw. vom "nächstliegenden Antrag", die die Reihenfolge der Anträge zwar aufgrund materieller Kriterien bestimmen, die jedoch in einer Vielzahl von Fällen nicht praktikabel sind.

Da diese Regeln aber damit als Möglichkeit einer generellen Verfahrensbestimmung ausscheiden, konnte darauf verzichtet werden, die völlig heterogenen Begründungen, die für diese an sich historisch gewachsenen Regeln gegeben werden, im einzelnen auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Es stellt sich hier nämlich die Frage nach der Legitimität der Reihenfolgeabstimmung als solcher.

Um die eigentlichen Ursachen des Problems zu finden, soll daher im folgenden eine Analyse der Reihenfolgeabstimmung selbst versucht werden. Die logischen Implikationen, die in diesem Abstimmungsverfahren enthalten sind, sollen aufgedeckt werden, um Klarheit darüber zu schaffen, was die Reihenfolgeabstimmung im einzelnen beinhaltet.
Nach der Terminologie der Entscheidungstheorie handelt es sich bei dem Abstimmungsverfahren um eine bestimmte Sozialwahlfunktion, nämlich einen rationalen Mechanismus, mit dessen Hilfe aus individuellen Wertsystemen ein kollektives Wertsystem gebildet werden soll. [1] Mit dem Beginn der Abstimmung ist der individuelle Entscheidungsbereich der Abgeordneten durch die vorgelegten Alternativen umschrieben; die einzelnen Abgeordneten haben zu diesen Alternativen Stellung zu nehmen, sie zu beurteilen, und aus diesen Einzelbewertungen soll sich dann die Kollektiventscheidung des Bundestages ergeben.

Es werden also zwei Operationen vorgenommen: [2] Einmal nämlich werden die Urteile der Abgeordneten über die Alternativen, d.h. über die eingebrachten und zur Abstimmung vorgelegten Anträge ermittelt, und sodann werden alle diese Urteile zu einem sozialen Urteil zusammengefaßt.
Die Art und Weise, wie die zweite Operation ausfällt, hängt zunächst davon ab, welche Informationen durch die erste Operation eingeholt werden, also davon, welche

---

1) Vgl. hierzu Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, S. 177.
2) Vgl. zum folgenden Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S. 6 ff.

Möglichkeiten den Abstimmenden eingeräumt werden, ihre tatsächliche Meinung zu äußern. Nach den Begriffen der Entscheidungstheorie handelt es sich nun hierbei um die Festsetzung von "Nutzenmaßen"; [2a] dabei sind grundsätzlich drei verschiedene Arten von Nutzenmaßen ("Nutzenmaße von verschiedenem Meßbarkeitsgrad") möglich:

1. Nominale Skalen, bei denen kategoriale Urteile abgegeben werden;
2. ordinale Skalen, bei denen bestimmt ist, wie die Individuen ihre Präferenzen ordnen sollen, bei denen sie komparative Urteile über die Vorschläge abgeben;
3. kardinale Skalen, bei denen eine genauere Meßbarkeit der individuellen Urteile dadurch erzielt wird, daß der Grad der Differenzierung bei den Vergleichsurteilen ermittelt wird. [3]

Bei der Reihenfolgeabstimmung nun ist den Abgeordneten die einfachste dieser Bewertungsmöglichkeiten eingeräumt: Die Abstimmungsmethode ist so angelegt, daß die Abgeordneten die Vorschläge jeweils nur in 2 Klassen einteilen können, d.h. sie können zu jedem Vorschlag nur kategorisch mit ja oder nein urteilen, ihn also jeweils annehmen oder ablehnen. Es handelt sich nach der Entscheidungstheorie somit um eine sogenannte "Zweiklassennominalskala". [4]

Das Ergebnis der ersten Operation dieser Sozialwahlfunktion ist somit dies, daß eine Information darüber vorliegt, welche der Vorschläge, die tatsächlich zur Abstimmung kamen, der Abstimmende befriedigend oder unbefriedigend findet. Eine differenziertere Haltung der Abgeordneten, wie sie etwa durch nominale Skalen zur Geltung kommt, kann bei der Reihenfolgeabstimmung

---

2a) Nutzenmaße werden ermittelt durch den Rückschluß aus dem Verhalten oder der Befragung von Personen darauf, daß bestimmte Alternativen für sie einen bestimmten Nutzengrad haben (vgl. dazu Gäfgen, a.a.O., S. 141 ff.).

3) Gäfgen, a.a.O., S. 10; ders., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, S. 156.

4) Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S. 13.

nicht ermittelt werden. Bejaht also ein Abgeordneter mehrere Vorschläge, was bei dieser Abstimmungsmethode ohne weiteres möglich ist, so kann es natürlich so sein, daß er alle diese Alternativen gleich bewertet, es kann aber auch so liegen, - und das ist der Normalfall, - daß er innerhalb der von ihm bejahten Vorschläge differenziert, daß er also etwa einen von ihnen als optimal ansieht. Da sie jedoch alle gewissermaßen über dem Niveau seiner Mindestforderungen liegen, sind die Vorschläge für ihn befriedigend, er stimmt somit mit "ja".

Wird dieses System konsequent durchgeführt, wird also über alle Anträge abgestimmt, so kann sich bei der zweiten Operation, also bei der Zusammenfassung und Auswertung der individuellen Urteile, das Problem ergeben, daß mehrere Vorschläge die erforderliche Unterstützung durch die Abgeordneten erhalten, sei dies nun Einstimmigkeit oder Mehrheit. (Wird Einstimmigkeit verlangt, dann ist damit keine eindeutige Entscheidung gefällt; ist lediglich eine Mehrheit der Stimmen erforderlich, könnte eventuell die höhere Mehrheit den Ausschlag geben.) Tatsächlich aber entsteht dieses Problem bei der Reihenfolgeabstimmung nicht, da das Prinzip dieser Abstimmungsmethode nur unvollständig zur Anwendung gelangt: Die Abstimmung wird nämlich dann, wenn ein Vorschlag die Mehrheit der Stimmen erhält, abgebrochen. Es wird also eine Art "Rastersystem" angewandt; Anträge, die noch nicht zur Abstimmung vorlagen, scheiden ganz aus. Ob nun der angenommene Vorschlag der einzige ist, der von der Mehrheit als befriedigend akzeptiert wird, oder ob noch weitere Vorschläge eine Mehrheit finden würden, bleibt dabei unentschieden.

Sind somit das Prinzip und die wesentlichen Implikationen dieses Abstimmungsmechanismus deutlich gemacht worden, so soll nunmehr die Reihenfolgeabstimmung im einzelnen auf ihre Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Geboten für eine demokratischen Verfahrensordnung überprüft werden.

II. Das Mehrheitsprinzip.
Wird ein Antrag von der Mehrheit der Abgeordneten angenommen, so ist damit die formale Organisationsnorm des Artikels 42 Absatz 2 Grundgesetz, nämlich das Mehrheitsprinzip, beachtet: Der Bundestag hat in freier Entscheidung mit der erforderlichen Mehrheit Beschluß gefaßt.

III. Initiativ- und Amendationsrecht.
Das Initiativ- und Amendationsrecht ist bezüglich derjenigen Anträge, die tatsächlich direkt zur Abstimmung kamen, jedenfalls insofern erfüllt, als der Bundestag sich mit diesen Anträgen befaßt hat und Stellung zu ihnen genommen hat. Ob dies jedoch auch bezüglich derjenigen Anträge der Fall ist, über die deswegen nicht abgestimmt wurde, weil ein zuvor zur Abstimmung gekommener Antrag von der Mehrheit angenommen worden ist, bedarf einer besonderen Prüfung.
Wenn das Bundesverfassungsgericht feststellte, das Initiativrecht sei erst dann voll zum Zug gekommen, wenn durch Annahme oder Ablehnung der Vorlage Beschluß gefaßt wurde, so kann diese Voraussetzung hier nicht direkt erfüllt sein. [5] Initiativ- und Amendationsrecht können also nur dann als berücksichtigt angesehen werden, wenn in der Annahme des früheren Antrages mittelbar eine Ablehnung der späteren Anträge liegt.
Wie jedoch die Analyse der Reihenfolgeabstimmung zeigt, ist durch die mehrheitliche Annahme eines Antrages noch nicht mit Sicherheit auszuschließen, daß bei dieser Art der Fragestellung nicht auch einer oder mehrere

5) Vgl. dazu oben S. 123.

nachfolgende Anträge ebenfalls die erforderliche Mehrheit gefunden hätten. Zwar müssen die Abgeordneten bei der Bejahung einer Alternative damit rechnen, daß diese auch angenommen wird; das kann jedoch nicht dahingehend interpretiert werden, daß sie nur diesen Antrag und keinen der späteren akzeptieren. Kann aber aus der mehrheitlichen Annahme eines Antrages eine mittelbare - negative - Stellungnahme zu den späteren, damit nicht mehr zur Abstimmung gelangenden Anträgen, nicht gefolgert werden, dann läßt sich die Fiktion,es sei auch über diese Vorschläge Beschluß gefaßt worden, nicht aufrecht erhalten. Damit ist aber bezüglich derjenigen Anträge, die nach der Annahme eines früher zur Abstimmung gelangten Antrages überhaupt nicht mehr zur Abstimmung gelangen, das Initiativ- bzw. Amendationsrecht verletzt.

Dieser Tatbestand ließe sich allerdings damit korrigieren, daß auf alle Fälle sämtliche vorliegenden Anträge zur Abstimmung präsentiert würden; dies erforderte jedoch eine ergänzende Geschäftsordnungsregelung für den Fall, daß mehrere Anträge eine Mehrheit finden. In Betracht kämen hier entweder die Entscheidung durch höhere Mehrheit oder ein zweiter Wahlgang, also ein Stichentscheid zwischen diesen Anträgen.

IV. Recht auf Chancengleichheit.

Zu prüfen ist jedoch nunmehr, ob das im Initiativ- und Amendationsrecht enthaltene Recht auf Chancengleichheit bei der Reihenfolgeabstimmung beachtet ist. Die Frage ist somit, ob die Reihenfolgeabstimmung die erforderliche absolute Neutralität gegenüber den eingebrachten Anträgen wahrt, oder ob durch ihre besonderen Modalitäten das Ergebnis unter Umständen beeinflußt werden kann.

Dies setzt eine eingehende fallgebundene Tatbestandswürdigung voraus: Bei der Abstimmung des Parlaments wird eine einzige Entscheidung zum Abstimmungsthema gesucht, d.h. nur eine der vorliegenden Alternativen soll vom Parlament mit Mehrheit angenommen werden. Bejaht aber jeder Abgeordnete nur einen der Vorschläge, also denjenigen, der von ihm als optimal, oder doch als erreichbar optimal betrachtet wird, dann kann nur ein Antrag von der Mehrheit angenommen werden. Dies ist etwa immer dann der Fall, wenn die tatsächliche Entscheidung bereits vor der Plenarsitzung außerhalb des Plenums, etwa in Fraktions- oder Ausschußsitzungen gefällt wurde, und wenn dann im Plenum des Bundestages aufgrund der Fraktionsdisziplin abgestimmt, und somit die Entscheidung letztlich nur öffentlich registriert wird. In dieser, für die Abgeordneten von vornherein vollkommen übersichtlichen Abstimmungssituation spielt die Frage der Reihenfolge, in der die Anträge dem Plenum präsentiert werden, für die Entscheidung keine Rolle. [6]

Anders aber ist die Lage dann, wenn sich der Entscheidungsprozeß, d.h. die parlamentarische Willensbildung, tatsächlich im Plenum abspielt und die Abgeordneten keine sichere Prognose für den Ausgang der Abstimmung aufstellen können. Hier ist mit einem Begriff der Entscheidungstheorie eine sog. Situation der "rationalen Unbestimmtheit" gegeben: [7] Die Konsequenzen nämlich,

---

6) Dazu Schmitt, Das legislative Votum, S. 41: "Die Folge der Vorbereitung der Beratung ist, daß die Abgeordneten sich unter den mehreren Änderungsanträgen den ihnen richtig oder zweckmäßig erscheinenden ausgesucht haben und ihm zustimmen, ohne Rücksicht darauf, ob der Antrag nun zuerst oder zuletzt zur Abstimmung gestellt wird."

7) Vgl. Gä-fgen, Zur Theorie wirtschaftlicher Entscheidung, , S. 176; ebenso Luce-Raiffa, Games and Decisions, S. 275.

die sich aus der Stellungnahme eines Abgeordneten zu einem Antrag ergeben, d.h. dessen Annahme oder Ablehnung, hängen von der Entscheidung der anderen Abgeordneten ab. Der Abgeordnete kennt jedoch die Entscheidung der anderen nicht, deren Abstimmungsverhalten ist nicht fixiert, er kann es also bei seiner individuellen Entscheidung nicht fest einkalkulieren. Umgekehrt aber ist der Ausgang der Abstimmung auch von seiner Entscheidung abhängig, die wiederum den übrigen Abgeordneten ebenso wenig bekannt ist. Es findet also eine enge Interaktion der Abgeordneten statt; damit aber gibt es für den einzelnen Abgeordneten keine eindeutig optimale Entscheidung, da er nicht wissen kann, welcher Vorschlag in seiner Sicht die erreichbare beste Lösung bietet.

Kommen nun die Alternativen nacheinander zur Abstimmung, so wird der Abgeordnete, sobald die von ihm als optimal angesehene Alternative präsentiert wird, diese gewiß bejahen; er wird aber auch geneigt sein, eine Alternative, die zwar nicht seine optimale ist, die er jedoch für befriedigend hält, zu bejahen, sobald sie vorgelegt wird. Er weiß nämlich nicht, ob seine optimale Alternative später überhaupt noch zur Abstimmung kommt, oder ob sie dann, falls dies der Fall ist, die erforderliche Mehrheit erhalten wird. Würde er also die für ihn befriedigende Alternative ablehnen, ginge er das Risiko ein, daß eine später präsentierte unbefriedigende Alternative, sei es ein Antrag oder aber die Alternative Null (der Status quo, bei dem es nach Ablehnung aller positiven Vorschläge verbleibt), angenommen wird. Die Abgeordneten sind also bereit, ihre Ansprüche dieser Situation anzupassen, und auch andere als nur ihre optimalen Alternativen zu bejahen.

Damit kommt es bei der Reihenfolgeabstimmung immer dann, wenn mehrere Anträge eine Mehrheit finden können, darauf an, welcher befriedigende Antrag zuerst entdeckt wird, was bedeutet, daß das Abstimmungsverfahren von der Reihenfolge, in der die Alternativen präsentiert werden, abhängt. [8] Je früher eine Alternative zur Abstimmung kommt, um so größer ist ihre Chance, von der Mehrheit angenommen zu werden. Dieses theoretisch gewonnene Ergebnis wird durch das empirische Material verifiziert. Wie gezeigt wurde, geht die Mehrheit der Autoren, die sich mit der Frage der Reihenfolgebestimmung befaßt haben, von der Prämisse aus, daß die Anträge umso mehr Aussicht auf Annahme durch die Mehrheit haben, je früher sie zur Abstimmung kommen; darunter sind so parlamentserfahrene Autoren wie Bentham, [9] Jefferson und v. Mohl. Auch ein Blick auf die Geschäftsordnungsdebatten des Reichstages oder des Bundestages zeigt, daß der Streit jeweils um die ersten Positionen in der Reihenfolge geht: Diejenigen die einen Antrag unterstützen, behaupten regelmäßig, er

---

8) Vgl. Gä-fgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S. 13; vgl. dazu auch Schmitt, a.a.O., S. 41: "Nur in den heute selten gewordenen Fällen, in denen sich für mehrere Anträge die erforderliche Mehrheit finden würde, bestimmt die Wahl der Reihenfolge, welcher Antrag angenommen wird."

9) Bentham, Tactique, S. 176: "Si vous n'en présentez qu'un á la fois, en vous décidant par la priorité, vous ne donnez pas aux autres une chance égale. Il en est de meme que dans les élections. Si vous arrivez a choisir entre plusieurs candidats, vous ne les traiteriez pas avec égalité, en les mettant aux votes l'un aprés l'autre. Celui qui est offert le premier aurait en général un grand avantage; et s'il est élu, les autres sont réjétés sans avoir eu une chance de succès."

sei der weitestgehende oder ein weitergehender Antrag. (Dies würde nach der Begründung, die Lotze und Trendelenburg für die Regel des weitergehenden Antrages geben, überraschenderweise bedeuten, daß diese Abgeordneten jeweils inzident behaupten, der von ihnen unterstützte Antrag sei der extremste, er verlange das Ungewöhnlichste und habe daher am wenigsten Aussicht, von der Mehrheit angenommen zu werden.)

Daß es sich hierbei nicht nur um ein abstraktes Problem von vorwiegend theoretischem Interesse handelt, daß die Verfahrensbeteiligten vielmehr sehr deutlich empfinden, welche Bedeutung die Reihenfolgebestimmung für die Entscheidung haben kann, zeigen die teils äußerst langwierigen und heftigen Debatten um den weitergehenden Antrag, wie sie sowohl in Parlamenten als auch in anderen Gremien, die nach dieser Abstimmungsmethode verfahren, geführt werden. Es wird auch durch die Tatsache unterstrichen, daß praktisch schon mit dem Auftauchen dieser Abstimmungsmethode die Versuche einsetzen, Regeln für die Reihenfolgebestimmung aufzustellen, und daß sie seither nicht abgerissen sind.

Eine Reihenfolgebestimmung aber, die diese mangelnde Chancengleichheit der Alternativen vollständig beseitigen könnte, ist nicht denkbar. Bei der Struktur des Verfahrens ist es immer möglich, daß die Abgeordneten bereit sind, mehrere Alternativen zu bejahen, daß also mehrere Vorschläge die notwendigen Mehrheit bekommen könnten; damit aber kommt es unabhängig davon, welche Reihenfolge gewählt wird, in diesen Fällen immer darauf an, welche befriedigende Alternative zuerst entdeckt wird. Da aber eine Differenzierung in der Bewertung der Alternativen generell unzulässig ist, enthält jede Reihenfolgebestimmung ein Element der Willkür. [10]

---

10) Vgl. Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S.13.

Auch die Reihenfolge vom weitestgehenden Antrag her oder die umgekehrte Anordnung können, selbst wenn sie richtig angewandt sind, diese Sachlage prinzipiell nicht ändern. Zwar kann diese Anordnung dem einzelnen Abgeordneten einen bestimmten Trend, eine gewisse Tendenz des Abstimmungsverhaltens der anderen aufzeigen, und damit kann er diesen Faktor mit größerer Sicherheit bei seiner eigenen Entscheidung berücksichtigen. Da er aber unter Umständen nicht weiß, wie weit die anderen für die Mehrheitsbildung notwendigen Stimmen bei der abnehmenden oder aufsteigenden Linie mitgehen werden, wird er auch hier bereit sein, der ersten für ihn akzeptablen Alternative seine Zustimmung zu geben, und nicht erst auf die optimale zu warten. [11)]

Um den häufigsten Anlaß für das Auftauchen des Problems, nämlich die Situation der "rationalen Unbestimmtheit", also der Ungewissheit des einzelnen Abgeordneten über das mögliche Abstimmungsverhalten der anderen, auszuschließen, und wenigstens eine gewisse Prognose zu ermöglichen, wurde die sogenannte "prinzipielle Abstimmung" eingeführt. Es geht darum, zunächst in einer Vorabstimmung zu klären, ob prinzipiell etwas in der

---

11) Schmitt, a.a.O., S. 41: "In diesen Fällen bedarf es also der Regelung der Reihenfolge. Und von den mehreren Möglichkeiten hat sich hier die Regel vom weitergehenden Antrag eingebürgert, eine Ordnungsvorschrift, die zwar keine logische Begründung für sich hat, von allen Möglichkeiten jedoch die wenigsten Geschäftsordnungsdebatten veranlaßt." Daß das Gegenteil richtig ist, daß nämlich diese Regelung eo ipso zu Meinungsverschiedenheiten führt, wurde oben nachgewiesen. Eine klare formale Reihenfolgeregelung wie die, nach dem Zeitpunkt der Einbringung der Anträge zu gehen, ist zwar logisch ebenso wenig zu begründen, führt jedoch zu keinen Streitigkeiten.

Richtung, wie sie von den Anträgen gekennzeichnet wird, getan werden soll. So zitiert Heckscher [12] die Geschäftsordnung des Repräsentantenhauses des Österreichischen Reichstages, der in Art.46 folgenden Passus enthält: "Es steht dem Vorsitzenden frei, insofern er dies für zweckmäßig erachtet um die Abstimmung einfach und klar zu machen, zuerst das Haus einen Beschluß über die prinzipielle Frage fassen zu lassen." Ebenso enthält die Geschäftsordnung des israelischen Parlamentes die prinzipielle Abstimmung. § B Nr. 57a des Reglements der Knesset lautet: "Die Ordnung der Abstimmung wird durch den Vorsitzenden bestimmt; er ist berechtigt, zu bestimmen, daß in einer prinzipiellen Frage vorher abgestimmt wird."
Wie Dubs zu Recht einwendet, wird durch die prinzipielle Abstimmung jedes Detail erdrückt, und es muß über Grundsätze abgestimmt werden, von denen noch nicht feststeht, wie sie im einzelnen aussehen werden; abgesehen davon kann es problematisch sein, zu entscheiden, worin nun eigentlich das gemeinsame Prinzip der eingebrachten Anträge liegt. [13] Vor allem aber könnte diese Vorabstimmung nur dann eine gewisse Prognose über das mögliche Abstimmungsverhalten der Abgeordneten in der folgenden Einzelabstimmung ermöglichen,wenn diese sich an ihre Haltung in der prinzipiellen Abstimmung gebunden fühlen. Dies braucht jedoch nicht der Fall zu sein; damit aber steht die Möglichkeit zu bewußt irreführendem Taktieren offen.

---

12) Heckscher, a.a.O., S. 49

13) Dubs, Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, s.76; vgl. dazu Tecklenburg, Beschlußfassung S. 97; ebenso Meiser, zit. nach Tecklenburg, a.a.O., Anm. 2 zu S. 97: "...prinzipielle Frage ist freilich ein höchst dehnbarer Begriff, bei dessen Benützung Vorsicht geboten ist."

All diese Argumente sprechen jedoch gegen die Einführung der prinzipiellen Abstimmung, da diese eine weitere Komplizierung und Verzögerung des Abstimmungsverfahrens mit sich brächte, ohne jedoch auf der anderen Seite die Gewähr für eine verbesserte Reihenfolgeabstimmung bieten zu können.

Bei der Reihenfolgeabstimmung läßt sich also generell nicht vermeiden, daß die Erfolgsaussichten der Anträge entsprechend ihrer jeweiligen Position in der Abstimmung differenziert sein können; selbst eine ins Gewicht fallende Verbesserung des Verfahrens durch eine Abschwächung dieser Differenzierung, wie sie dadurch erreicht würde, daß der einzelne Abgeordnete das Abstimmungsverhalten der anderen bei seiner Entscheidung sicher einkalkulieren könnte, (wie es mit der prinzipiellen Abstimmung versucht wurde), läßt sich nicht durchführen.
Dieser Sachverhalt, daß sich nämlich bei dieser Abstimmungsmethode gleiche Erfolgsaussichten für die Vorschläge nicht schaffen lassen, ist letzten Endes auch die Ursache für jene Konsequenzen und Schwierigkeiten bei der praktischen Anwendung des Verfahrens, die Heckscher und Tecklenburg mit unterschiedlicher Argumentation veranlaßten, die Reihenfolgeabstimmung für das parlamentarische Verfahren generell abzulehnen. [14)]

Soweit im konkreten Fall mehrere Anträge eine Mehrheit finden können, gibt es keine Chancengleichheit. Bei der Prüfung der Frage, ob sich dies mit dem Initiativ- und Amendationsrecht vereinbaren läßt, ob also in diesen Fällen die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens noch gegeben ist, muß von der oben im einzelnen dargelegten radikal-egalitären, rigorosen Gleichheit, wie

---

14) Heckscher, a.a.O., S. 50; Tecklenburg, a.a.O., S. 94 f. sowie S. 97.

sie im demokratischen Mehrheitsverfahren gilt, ausgegangen werden. Verletzt das Verfahren die ihm gebotene absolute Neutralität mit dem Ergebnis, daß die parlamentarische Willensbildung maßgeblich durch die Abstimmungsanordnung beeinflußt wird, so kann diese Durchbrechung des Prinzips infolge des regulativen Einflusses von Art.3 GG nur dann gerechtfertigt sein, wenn hierfür ein dringendes Erfordernis besteht. Der Spielraum für den Bundestag ist hier sehr begrenzt.

Ein vernünftiger, sachlich gerechtfertigter Grund für diese hier vorliegende Differenzierung der Chancen könnte sich lediglich daraus ergeben, daß diese Verfahrensgestaltung zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes zwingend geboten wäre.
Ob eine an diesem Ziel orientierte Verfahrensgestaltung die Verletzung der Chancengleichheit in besonderen Fällen erforderlich macht, ob sie nicht doch im Sinne des allgemeinen Gleichheitssatzes willkürlich ist, läßt sich bei der rigorosen Natur der Abstimmungsgleichheit nur dann positiv beantworten, wenn feststeht, daß andere Abstimmungsmethoden, die die Funktionsfähigkeit des Parlamentes bei Respektierung der Chancengleichheit erhalten würden, nicht verfügbar sind. Deswegen sind im folgenden die übrigen praktizierten parlamentarischen Abstimmungsverfahren einerseits, zum anderen mögliche Modifizierungen des geltenden Abstimmungsverfahrens des Bundestages, (und der Länderparlamente), zu überprüfen.

V. Stimmrecht der Abgeordneten.
Auch das Stimmrecht der Abgeordneten ist bei der Reihenfolgeabstimmung unter Umständen nicht berücksichtigt. Wie oben dargelegt wurde, ist davon auszugehen, daß der Abgeordnete aufgrund seines Stimmrechts als Minimum die Möglichkeit haben muß, aus allen vorgelegten Alternativen eine, die für ihn optimale,

auszuwählen. Insofern ist bei allen Abstimmungen im Bundestag, bei denen die Anträge nicht voll durchgestimmt werden, sondern nach der Annahme eines Antrages die anderen ohne weitere Prüfung wegfallen, das Stimmrecht derjenigen Abgeordneten, die eine der wegfallenden Alternativen benennen würden, verletzt. Auch der etwaige Einwand, das Parlament habe eindeutig entschieden, insofern sei für eine Berücksichtigung auch noch dieser Stimmen kein plausibler Grund gegeben, schlägt nicht durch, da die Annahme eines Antrages nicht ohne weiteres darauf schließen läßt, daß damit die nicht mehr zur Abstimmung gekommenen Anträge abgelehnt worden seien.

§ 25 DIE WAHLMETHODEN

Unter Wahlmethoden werden hier mit Heckscher [1] diejenigen Abstimmungsverfahren verstanden, deren Charakteristikum darin liegt, daß alle Alternativen auf einmal zur Abstimmung vorgelegt werden, und sich jeder Abstimmende sofort für diejenige Alternative aussprechen kann, die er den anderen vorzieht. [2] Für Parlamentswahlen und parlamentsinterne Wahlen seit alters unangefochten angewandt, haben sie jedoch auch eine alte Tradition bei parlamentarischen Sachabstimmungen.

Da die Anträge alle unmittelbar zur Abstimmung vorliegen, sind Initiativ- und Amendationsrecht der Abgeordneten hierbei voll gewahrt; daß über jede Alternative einzeln abzustimmen sei, läßt sich aus dem Initiativ- bzw. Amendationsrecht nicht folgern. [3]
Vor allem aber wird durch das Wahlverfahren die Chancengleichheit konsequent gewahrt; jede willkürlich ungleiche

---

1) Heckscher, Afstemningslaere, S. 103
2) Vgl. oben, 2. Teil, S. 87/8.
3) Vgl. oben, 3. Teil, S. 183.

Behandlung der Alternativen, wie sie etwa bei der Reihenfolgeabstimmung möglich ist, wird durch die gleichzeitige Vorlage aller Alternativen verhindert. [4] Ebenso wird bei diesem Abstimmungsverfahren das Stimmrecht der Abgeordneten voll beachtet. Da lediglich eine Entscheidung erforderlich ist, und damit eine Stimmabgabe der Abgeordneten auch genügt, da der Abgeordnete weiterhin seine Entscheidung tatsächlich aus allen Alternativen treffen kann, ist das Stimmrecht in jeder Hinsicht beachtet. Rechtliche Bedenken bestehen somit gegen dieses Verfahren, das ja für Wahlen schon immer Anwendung gefunden hat, grundsätzlich nicht.

Auch der häufig vorgebrachte Hinweis, es sei auf eine Mehrheitsentscheidung gerichtet, bei der die relative Majorität für die Entscheidung genüge, ist kein rechtlicher Einwand gegen die Anwendbarkeit des Wahlverfahrens auch bei Sachentscheidungen. Es kann aufgrund von Art.42 Abs.2 S.1 GG kein Zweifel daran bestehen, daß bei der Beschlußfassung des Bundestages auf alle Fälle die absolute Mehrheit notwendig ist.

Dies ist übrigens auch in § 55 Abs.2 S.3 GeschO beachtet, da bei der Auswahl von nur zwei Orten automatisch eine der beiden Alternativen die absolute Mehrheit erhalten muß. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Vorschrift bestehen daher nicht. Im übrigen bezieht sich Art.42 Abs.2 S.2 GG, der für Wahlen Ausnahmen vom Erfordernis der absoluten Mehrheit zuläßt, nicht auf das zur Anwendung kommende Verfahren, sondern lediglich auf das Objekt der Mehrheitsentscheidung. Handelt es sich also dabei nicht um die

---

4) Vgl. dazu Bentham, Tactique, S. 176, wo er, um die Ungleichheit der Chancen zu vermeiden, vorschlägt: "Il faudrait donc faire voter sur les amendments rivaux d'après le mode électif."

Bestellung von Personen für irgendwelche Ämter, sondern um eine Sachentscheidung, dann liegt, auch wenn das für Personenwahlen übliche Verfahren zur Anwendung kommt, keine "Wahl" im Sinne des Artikel 42 Abs.2 Grundgesetz vor.
Die Einwände, die gegen dieses Verfahren erhoben werden, sind im allgemeinen nicht rechtlicher, sondern praktisch-politischer Natur. Der Haupteinwand nämlich ist der, daß hierbei die Gefahr der Stimmenzersplitterung sehr groß ist, daß sich also eine absolute Mehrheit für eine der Alternativen nicht so schnell wie bei anderen Verfahren finde, da häufig eine oder mehrere Wiederholungen des Wahlganges erforderlich werden könnten, bis die absolute Mehrheit zustande kommt. [5]

Abgesehen davon, daß bei diesem Verfahren in jedem Falle die oft langwierige Auseinandersetzung um die Reihenfolge der Anträge entfällt, [6] ist der Einwand immer dann, wenn die Abstimmung in den Fraktionen

---

5) Vgl. Bentham, a.a.O., S. 176: "Je n'y vois (in der Wahlmethode) d'autre inconvéniant que la longuer du procédé."

6) Vgl. für das schweizerische Verfahren Cron, Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, S. 225: "Die Festlegung der Reihenfolge, in der über die Anträge gemäß Eventualabstimmung Beschluß gefaßt werden soll, ist sehr oft schwierig, so daß nicht selten Einsprache dagegen erhoben wird; tatsächlich ist die Gegenüberstellung von Hauptantrag und Abänderungsantrag in der Praxis auch nicht immer leicht erkennbar und durchführbar, besonders da Abänderungsanträge nach Form und Inhalt oft als selbständige Anträge charakterisiert werden müssen. Diese Schwierigkeiten sind bei der koordinierten Abstimmung nicht vorhanden; denn hier werden alle Anträge als gleichrangig nebeneinander ins Mehr gesetzt," ähnlich Tecklenburg, Beschlußfassung,S.96.

und Ausschüssen vorbereitet wird, und wenn nach Fraktionsdisziplin abgestimmt wird, nicht stichhaltig. Spielt sich nämlich der Entscheidungsprozeß nicht im Parlament ab, sondern wird dort die bereits getroffene Entscheidung bei der Abstimmung lediglich registriert, dann wird für gewöhnlich schon der erste Wahlgang eine absolute Mehrheit erbringen. In der Mehrzahl der Abstimmungen im Bundestag würde somit der Einwand, die Wahlmethode würde wegen der Stimmenzersplitterung das Verfahren verlängern, sicher nicht zu Recht erhoben.

Anders ist es in den Fällen sogenannter rationaler Unbestimmtheit, d.h. also in den Fällen, in denen die Entscheidung noch offen ist, und die Abgeordneten auf Spekulation angewiesen sind. Hier ist tatsächlich die Gefahr, daß die Stimmen sich bei der Abstimmung zersplittern und eine absolute Mehrheit sich beim ersten Wahlgang nicht findet, wesentlich größer als etwa bei der Reihenfolgeabstimmung.
Die "Integrationswirkung" des Wahlverfahrens ist also geringer; der Grund hierfür ist jedoch ausschließlich der, daß beim Wahlverfahren eine absolute Chancengleichheit der Anträge besteht. Würde in einem Fall, bei dem sich eine absolute Mehrheit für einen Antrag nicht findet, bei Anwendung der Reihenfolgeabstimmung diese Mehrheit zustande kommen, so läge dies eben daran, daß dieser Antrag aufgrund des Abstimmungsverfahrens größere Chancen hatte als die anderen Anträge, d.h., daß sich die Spekulation der Abgeordneten infolge der Reihenfolgeabstimmung zu seinen Gunsten ausgewirkt hat.

Findet sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Mehrheit, so besteht die Möglichkeit, da hier nicht im selben Ausmaß wie bei einer Personenwahl eine Notwendigkeit zu einer positiven Entscheidung für eine der Alternativen besteht, die Abstimmung für beendet zu erklären und zwar mit dem Ergebnis, daß die Alternative

Null, d.h. der status quo, aufrecht erhalten bliebe. (So verhält es sich etwa immer bei der Reihenfolgeabstimmung: Wenn alle positiven Vorschläge abgelehnt sind, wird die Abstimmung nicht wiederholt, der status quo gilt als gewählt). Dort jedoch, wo das Wahlverfahren für Sachabstimmungen angewandt wird, also etwa in der Schweiz bei der koordinierten Abstimmung oder in § 55 GeschO des Bundestages, sieht das Verfahren regelmässig Wiederholungen der Abstimmung vor; man rechnet also eher als bei der Reihenfolgeabstimmung mit einer Stimmenzersplitterung im ersten Wahlgang und sieht daher die Möglichkeit einer Korrektur dieses Ergebnisses durch die Abstimmenden bei weiteren Wahlgängen vor.
Allerdings werden bei den bestehenden Verfahren im zweiten Wahlgang nicht mehr sämtliche Alternativen zur Abstimmung gestellt. So bestimmt § 55 Abs.2 S.2 GeschO: "Ergibt sich keine solche Mehrheit, dann werden in einem zweiten Wahlgang die beiden Orte zur Wahl gestellt, die im ersten Wahlgang die höchste Stimmenzahl erhalten haben." (Ähnliche Bestimmungen sieht die koordinierte Abstimmung der Schweiz vor).

Diese Verfahrensregel allerdings verletzt das Initiativ- und Amendationsrecht derjenigen Antragsteller, deren Vorschläge im zweiten Wahlgang nicht mehr aufgestellt werden. Der zweite Wahlgang nämlich erfolgt aufgrund derselben eingebrachten Anträge wie der erste. Beim ersten hat kein Antrag die erforderliche Mehrheit erhalten, es sind also alle Anträge abgelehnt worden. Daraus, daß die beiden Anträge des zweiten Wahlganges mehr Stimmen erhalten haben als die anderen, ist nicht mit Sicherheit zu schließen, daß die Abgeordneten sich gegen die übrigen Anträge entschieden hätten. Die Erfahrung zeigt vielmehr, daß gerade bei mehreren Wahlgängen die extremen Meinungen sich auf einen Kompromißvorschlag einigen, der zunächst nur wenige Stimmen bekommen hatte. [7]

7) Ein anschauliches Beispiel hierfür liefert die Wahl des Präsidenten der italienischen Republik im Frühjahr 1965. Saragat wurde im 21.Wahlgang mit großer Mehrheit gewählt, obwohl er zunächst nur wenige Stimmen erhalten hatte.

Die sogenannte koordinierte Abstimmung der Schweiz stellt im zweiten Wahlgang anders als § 55 GeschO jeweils die beiden Anträge, die die geringste Stimmenzahl erhalten haben, zur Abstimmung, wobei dann der unterliegende Antrag endgültig ausscheidet. [8] Bei dieser Verfahrensweise ist das Initiativ- und Amendationsrecht insofern gewahrt, als alle Anträge tatsächlich nochmals zur Abstimmung gelangen. Jedoch besteht die Gefahr der Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit, da die Anträge nacheinander zur Abstimmung kommen, damit also eine der Reihenfolgeabstimmung entsprechende Situation entsteht. Sollen das Initiativ- und Amendationsrecht sowie das Recht auf Chancengleichheit bei der Abstimmung voll berücksichtigt werden, so gibt es keine andere Lösung als die, im zweiten und in den folgenden Wahlgängen jeweils wieder alle Anträge zur Abstimmung zu bringen. Die Zahl der Wahlgänge kann beschränkt werden, so daß bei einem negativen Ergebnis etwa nach dem dritten Wahlgang die Abstimmung beendet wäre und zwar mit dem Ergebnis, daß die Alternative "status quo" faktisch gewählt wurde.

Ein weiterer, praktischer Einwand gegen das Wahlverfahren ist hier jedoch zu beachten: Das Verfahren ist nicht, wie die üblichen Abstimmungsverfahren, in der äußeren Form des blossen Handaufhebens oder Aufstehens - bzw. in besonderen Fällen des Hammelsprungs - durchführbar, wenn mehr als zwei Alternativen zur Abstimmung gebracht werden. Hier bedarf es entweder der Schriftform, [9] oder aber der Einrichtung einer Wahlmaschine. Dies bringt naturgemäss zeitliche Verzögerungen der Abstimmung mit sich, die allerdings dadurch kompensiert werden, daß einerseits Geschäftsordnungsdebatten über die Reihenfolge gänzlich entfallen, und daß andererseits in der Mehrzahl der Fälle

---

8) Vgl. Tecklenburg, a.a.O., S. 96/97; Cron, a.a.O., S. 224/225.

9) Vgl. dazu § 55 Abs.2 S.1 GeschO.

ein einziger Wahlgang genügen wird.

Trotz dieser unverkennbaren praktischen Schwierigkeiten befürwortet ein Reihe von Autoren wie Heckscher,[10] Tecklenburg,[11] oder Cron[12] die Einführung der Wahlmethode.

---

10) Heckscher, Afstemningslaere, S. 103: "In den arlamenten wird bei der Abstimmung über Vorschläge fast niemals die Wahlmethode benützt. Bentham macht auf S. 190 mit Fug und Recht die Bemerkung, daß er im übrigen nicht sehen kann, was der Hinderungsgrund dafür sein könne."

11) Tecklenburg, a.a.O., S. 84: "Eine koordinierte Abstimmung ist kaum nachweisbar. Dennoch darf hieraus nicht gefolgert werden, daß sie aus dem Grund ihrer mangelnden Anwendung kein lebensfähiges Institut sei."

12) Cron, a.a.O., S. 226: "Der Umstand, daß die Präsidenten in der Regel die Eventualabstimmung vorziehen, spricht nun aber nicht gegen die Lebensfähigkeit des koordinierten Verfahrens, sondern beweist nur, daß die Eventualabstimmung weniger zeitraubend und vielleicht einfacher ist."

§ 26 DIE EVENTUALABSTIMMUNG

Nach dem System der Eventualabstimmung werden immer nur jeweils zwei Anträge einander gegenübergestellt; der von den Abstimmenden verworfene Antrag scheidet endgültig aus, während der andere Antrag eventuell angenommen ist. Er wird dann einem weiteren Antrag gegenübergestellt, u.s.f., meistens kommt der Hauptantrag selbst noch am Ende zur Abstimmung. [1]

Diese Abstimmungsmethode, die sich vom gängigen kontinentalen Verfahren der Reihenfolgeabstimmung oder der Wahlmethode grundsätzlich unterscheidet, die im angloamerikanischen Bereich aber ausschliesslich zur Anwendung kommt, wurde in ihren Voraussetzungen und Auswirkungen von Heckscher und Tecklenburg empirisch beschrieben und von Heckscher auch teilweise theoretisch erfaßt. Eine grundsätzliche Analyse ihrer logischen Struktur erfuhr die Eventualabstimmung von der Entscheidungslehre, die bei der Untersuchung parlamentarischer Entscheidungsprozesse ausschließlich dieses Verfahren zugrunde legt. [2] Aus dieser Analyse ergibt sich, daß sich die Eventualmethode fundamental von der Reihenfolge- bzw. Wahlmethode unterscheidet. Werden bei diesen Methoden absolute Urteile der Entscheidungssubjekte über die Alternativen in Form einer Zweiklassenskala (Ja/Nein), einer sog. "nominalen Skala" ermittelt, [3] so geht die Eventualmethode einen Schritt weiter und

---

1) Vgl. dazu im einzelnen oben, II. Teil, S. 85 ff.

2) So etwa Black, The Theorie of Committees and Elections S. 21: "The type of committee procedure almost universally used in practice ... "

3) Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S.6; ders., Theorie der wirtschaftlichen Entscheidungen, S. 144.

ermittelt die individuelle Präferenzordnung der Abstimmenden zu den Vorschlägen, um diese dann in eine kollektive Präferenzordnung zu transponieren; es werden damit sog. "ordinale Skalen" der Entscheidungssubjekte ermittelt. [4]

Dies bedeutet im einzelnen, daß zunächst die Abstimmenden die vorliegenden Alternativen in eine persönliche Präferenzordnung bringen, und daß diese mittels der Abstimmung sichtbar gemacht werden soll. Dabei wird vorausgesetzt, daß die Abstimmenden in der Lage sind, rational zu handeln, d.h. eine sog. transitive Präferenzordnung zu bilden. [5] Dies bedeutet, wenn beispielsweise drei Alternativen gegeben sind (a, b und c), daß ein Abstimmender für den Fall, daß er die Alternative a der Alternative b vorzieht, und b ihrerseits der Alternative c, er damit auch a der Alternative c vorziehen muß, wenn sein Verhalten rational sein soll. [6]

Diese Präferenzordnung der Abstimmenden kommt bei der Eventualabstimmung dadurch zum Ausdruck, daß jeweils zwischen einem Paar der vorliegenden Alternativen eine Relation hergestellt wird, und zwar die Relation "ist besser als." "Die der Methode zugrundeliegende Voraussetzung, wenn man will ihren Grundgesichtspunkt, kann man als die Theorie bezeichnen, daß die Versammlung a höher setzt als b, wenn sich bei der Abstimmung zwischen

---

4) Gä-fgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, S. 10.

5) Riker, Voting Methods and Irrationality in legislative Decisions, S. 98: "While the notion of rationality has been variously defined, one minimum element which most definitions include (at least implicitly), is the ability to order preferences transitively."

6) Vgl. Riker, a.a.O., S. 98.

diesen beiden Alternativen zeigt, daß für die Ansicht, daß a besser sei als b, eine absolute Mehrheit ergibt." [7]

Konsequent durchgeführt würde dies erfordern, daß ein Abstimmender jeden Vorschlag im Verhältnis zu jedem anderen bewertet. [8] In den Abstimmungsverfahren etwa des englischen Unterhauses oder des amerikanischen Repräsendantenhauses jedoch ist das Prinzip nicht vollständig verwirklicht. Vielmehr werden die Anträge nacheinander zur Abstimmung gebracht, und alle früheren Anträge mit Ausnahme eines einzigen sind eliminiert, bevor der nächste Antrag vorgelegt wird; somit sind sich am Ende des Verfahrens einige Anträge in einer Abstimmung gegenüber gestanden, andere dagegen nicht. [9]

Die Situation des Abstimmenden unterscheidet sich bei diesem Verfahren sehr stark von derjenigen im kontinentaleuropäischen Abstimmungsverfahren: Der Abgeordnete kann sein Stimmrecht nicht wie dort in der Weise ausüben, daß er unmittelbar die Vorschläge ablehnen oder

---

7) Heckscher, Afstemningslaere, S. 57 unter Verweis auf Condorcet; vgl. dazu Gäfgen, Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, S. 145/46.

8) Vgl. Black, a.a.O., S. 52: "... that he values each motion in relation to every other."

9) Vgl. Black, a.a.O., S. 52; für das amerikanische Verfahren: Riker, a.a.O., S. 100: "When the Committee has before it a paragraph, an amendment to the paragraph, and an amendment to the amendment, it votes first on the amendment. If the amendment to the paragraph (wether amended or not) passes, it takes the place of the original words without further vote, i.e., the House does not vote on the paragraph as amended. Thus, while the Committee has three choices, it votes only twice..."
Vgl. auch Luce-Raiffa, Games and Decisions, S. 359.

ihnen zustimmen kann, vielmehr kann er nur Präferenzurteile abgeben, und damit zum Ausdruck bringen, in welcher Reihenfolge er die Vorschläge anordnet.[10] Sein Stimmrecht ist also bei der Eventualabstimmung modifiziert zu einem Entscheidungsrecht über die Reihenfolge der Alternativen, damit aber erheblich eingeengt.[11] Da jedoch die individuelle Entscheidung des Abstimmenden ohne äußeren Druck erfolgt, und damit frei ist, und er mit der Stimmabgabe die von ihm gewünschten Alternativen klar bezeichnen kann, würde die Anwendung dieses Verfahrens im Bundestag insoweit das Stimmrecht der Abgeordneten wohl nicht beeinträchtigen.

Eine komplizierte logische Frage, mit der sich insbesondere die Entscheidungslehre intensiv befaßt hat, stellt sich bei der Eventualabstimmung im Falle der sog. "zyklischen Majoritäten". Schon Condorcet hat erkannt, daß bei der Eventualmethode in der Abstimmung folgende Konstellation sich bilden kann, die er einen "widersprüchlichen Fall" nennt: Die Alternative a1 schlägt die Alternative a2, a2 die Alternative a3, und dann a3 ihrerseits wieder, und zwar mit Hilfe einer anders zusammengesetzten Mehrheit, die Alternative a1.[12] Ein unlogisches Verhalten der Abstimmenden liegt hier nicht vor, wenn die Mehrheiten sich jeweils verschieden

---

10) Vgl. für die Eventualmethode bei der Wahl Müller, Das Wahlsystem, S. 282.

11) Ebenso Müller, S. 283: Es zeigt sich, "daß auch das eventuelle Votum durch die an sich vorteilhafte Festlegung einer bestimmten Reihenfolge zugleich eine sehr starke Beschränkung der Erklärungsfreiheit des Wählers schafft. Das reine Eventualsystem zwingt zu einer undifferenzierten hierarchischen Abstufung der Nominationen."

12) Vgl. Black, a.a.O., S. 46; Heckscher, a.a.O., S.57.

zusammensetzen; diese in der Kollektivabstimmung zum Ausdruck kommende Intransivität der Präferenzordnung ist auch bei rationalem Verhalten der einzelnen Abstimmenden möglich. Ein Abstimmungsparadox dieser Art führt nur dann zu einem irrationalen Verhalten des Parlaments, wenn eine der solchermaßen intransitiv geordneten Alternativen aus der Abstimmung als Kollektiventscheidung hervorgeht. [13] Wie Arrow nachgewiesen hat, ist beim Eventualverfahren das Auftreten einer solchen paradoxen Abstimmungssituation immer dann unvermeidlich, wenn mehr als drei Wähler zu mehr als drei Alternativen Stellung nehmen sollen. [14] Aufgedeckt kann das Auftreten solcher zyklischer Majoritäten nur dann werden, wenn die Zahl der Abstimmungen der Zahl der vorliegenden Alternativen entspricht. [15] Dies jedoch ist bei den üblichen Abstimmungsverfahren des englischen und amerikanischen Parlamentarismus nicht der Fall, vielmehr scheidet eine Alternative, wenn sie von einer anderen in der Abstimmung geschlagen wird, endgültig aus der Abstimmung aus, es werden also keineswegs alle Alternativen einander gegenübergestellt. [16] Dies schließt natürlich nicht das Auftreten, vielmehr nur die Entdeckung einer vorhandenen Intransivität aus.

Zur Illustrierung dessen soll ein Beispiel von Luce-Raiffa dienen: [17] Das existierende Gesetz ist x, die vorgeschlagenen Änderungsanträge y und z; das Abstimmungsgremium ist unterteilt in drei Gruppen,

---

13) Vgl. Riker, a.a.O., S. 99.
14) Riker, a.a.O., S. 99.
15) Vgl. dazu ebenfalls Riker, a.a.O., S. 99.
16) Black, a.a.O., S. 52; vgl. dazu auch Riker, a.a.O., S. 99.
17) Vgl. Black, a.a.O., S. 27.

die sich für folgende Präferenzskalen entscheiden:

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
x	y	z
y	z	x
z	x	y

Angenommen y ist zunächst gegen x aufgestellt und z gegen den Gewinner, so führt dies letztlich zur Entscheidung für z, da y gegen x und x gegen z nach dem Majoritätsprinzip verlieren. Für den Fall jedoch, daß z zuerst gegen x und dann y gegen den Gewinner aufgestellt wird, führt dies zur Entscheidung für y, da x gegen z und z gegen y verlieren wird.

Damit aber wird eine Kollektiventscheidung getroffen, die nur von einer Minorität unterstützt wird; dieser Fall tritt beim Eventualverfahren immer nur dann ein, wenn das Vorhandensein eines Abstimmungsparadoxes aufgrund des unvollständig durchgeführten Verfahrens nicht entdeckt wird. [18]

Bezogen auf das Initiativ- und Amendationsrecht zeigt sich hier, daß die Entscheidung, wie das obige Beispiel ergeben hat, auch bei der Eventualmethode, sowie sie in der Praxis durchgeführt wird, von der Reihenfolge der Abstimmung abhängen kann. [19] Dies hat zur Folge, daß

---

18) Luce-Raiffa, a.a.O., S. 359.

19) Luce-Raiffa, a.a.O., S. 359; Riker, a.a.O., S. 100 ff. wo er einen historischen Abstimmungsvorgang aus dem amerikanischen Senat analysiert, und eine solche "Intransivität" aufdeckt. Die Entscheidungslehre befaßt sich sehr eingehend mit der Frage der Vermeidbarkeit des "Abstimmungsparadoxes" durch eine eventuelle Verbesserung des Verfahrens, vgl. etwa Luce-Raiffa, a.a.O., Kap.14; Riker, a.a.O., S. 5 f.; Black, Kap.IX. Die Lösungsvorschläge, so etwa der, "kardinale" Präferenzordnungen zu ermitteln, müßen für die parlamentarische Praxis aufgrund ihrer Kompliziertheit jedoch ausscheiden.

ein Vorschlag umso größere Chancen auf Annahme hat, je später er zur Abstimmung gelangt. [20] Somit ist auch bei der Eventualabstimmung das Recht der Chancengleichheit bei Initiativ- und Amendationsanträgen nicht gewahrt.
Da die Reihenfolge der Abstimmung im anglo-amerikanischen Verfahren eine streng formale Regelung erfahren hat, gibt es hierüber im allgemeinen anders als bei der Reihenfolgeabstimmung keine Geschäftsordnungsdebatten, und damit keine Verzögerungen der parlamentarischen Arbeit; anders allerdings ist es bei einem Eventualverfahren, wie es in der Schweiz zur Anwendung kommt, da hier die Unterscheidung zwischen selbständigen und unselbständigen Anträgen nicht so streng durchgeführt wird. [21]

Dennoch hat, gerade unter dem Gesichtspunkt der praktischen Parlamentsarbeit, die Eventualmethode keinen Vorteil gegenüber dem gegenwärtig im Bundestag angewandten Verfahren der Reihenfolgeabstimmung. Dies beruht auf der komplizierten und formalistischen Natur dieses Verfahrens, was zwar in England und in den USA aufgrund der langen parlamentarischen Tradition unerheblich ist, bei einer Einführung des Verfahrens im Parlamentarismus der Bundesrepublik jedoch zu erheblicher Unsicherheit und Verwirrung führen würde. [22]

---

20) Vgl. Luce-Raiffa, a.a.O., S. 359: "Thus, as is well known to practical politicians, the final outcome can depend upon the order of presentation of the bills." Ähnlich, allerdings einschränkend, Tecklenburg, Beschlußfassung, S.95.

21) Vgl. Black, a.a.O., S.40: "When the ordinary committee procedure is in use, the later any motion entersthe voting, the greater its chance of adaption!' Vgl. Tecklenburg, a.a.O., S. 96.

22) Vgl. Heckscher, a.a.O., S. 61 ff.

Daneben ist gegen die Eventualmethode aus der Sicht der Parlamentspraxis ein weiterer Einwand zu erheben, nämlich der, daß hier die Abstimmenden zu taktischen Finessen bei der Abstimmung verleitet werden, indem sie zur Irreführung der anderen zunächst bewußt gegen ihre eigentliche Überzeugung stimmen. [23)]
Im Ergebnis ist also die vorwiegend im anglo-amerikanischen, aber auch im schweizerischen Parlamentarismus zur Anwendung kommende Eventualmethode nicht geeignet, und zwar weder in rechtlicher noch in praktischer Hinsicht, die Reihenfolgeabstimmung des Bundestages zu ersetzen. [24)]

---

23) Vgl. dazu Heckscher, a.a.O., S. 58/59: "Wenn die Frage in der ersten Abstimmung an den Abstimmenden so gerichtet wird: "Bevorzugst du a oder b", dann gibt es nur eine ehrliche Antwort; wir wollen sie einmal als a annehmen. Aber man kann sich trotz - dem denken, das mit b geantwortet werden könnte. Es kann dafür zwei Motive geben: Vorsicht und List. Bei der Immanenzmethode und der Serienmethode könnte man von dem Motivinhalt, der bei der Serienmethode zur Ehrlichkeit wird, und von Vorsicht sprechen. Hier aber bleibt daneben noch Raum für die List." Heckscher erläutert dies im folgenden eingehend.

24) Anderer Ansicht Tecklenburg, a.a.O., S. 97, der vorschlägt, die Reihenfolgeabstimmung durch die Eventualabstimmung zu ersetzen.

§ 27 DIE GRÜNDEABSTIMMUNG

Während alle parlamentarischen Abstimmungsverfahren prinzipiell auf einem der drei analysierten Grundtypen, nämlich der Reihenfolge- der Eventual- und der Wahlmethode beruhen, bedarf eine außerparlamentarische Abstimmungsmethode hier einer besonderen Erwähnung, da sie sich grundsätzlich von allen parlamentarischen Verfahren unterscheidet, nämlich die sog. "Gründeabstimmung," wie sie im Strafprozeß bei der Urteilsbildung von Kollegialgerichten angewandt wurde und teilweise noch angewandt wird.
Für die Urteilsbildung im Kollegialgericht war seit langem die absolute Majorität erforderlich; kam sie nicht zustande, erfolgte Freispruch des Angeklagten. Dieser aber beruhte oft auf einer Fiktion, wenn nämlich alle Richter zwar den Angeklagten verurteilen wollten, sich hinsichtlich der tatsächlichen und rechtlichen Würdigung seiner Tat jedoch nicht einigen konnten. Im Strafprozeß trat also in verstärktem Maße das Problem auf, wie die Integration der Stimmen zur absoluten Mehrheit gefördert werden könnte.
Nach der Gründeabstimmung wird im Falle, daß sich für das Urteil keine absolute Mehrheit findet, zunächst über eine Vorfrage abgestimmt, deren Entscheidung für das Urteil maßgebend ist. Wird auch über eine solche Vorfrage keine Mehrheit erzielt, so wird in der Aufgliederung noch weiter zurückgegangen. Jede solche Teilabstimmung ist für die Abstimmenden, also auch für den überstimmten Richter, bindend, sie müssen bei der Entscheidung der späteren Fragen vom jeweiligen Mehrheitsbeschluß ausgehen. [1] Ist zwar in den einzelnen Abstimmungen zu den Spezialfragen, in die das Abstimmungsthema zerlegt wird, die Situation für den Abstimmenden

---

1) Vgl. Tecklenburg, Beschlußfassung, S. 89.

grundsätzlich dieselbe wie bei allen bisher untersuchten parlamentarischen Abstimmungen, so führt doch aufs Ganze gesehen die Gründeabstimmung zu einer völlig veränderten Lage der Abstimmenden. Ihre Stimm- und Entscheidungsfreiheit, ihre Möglichkeit über den eigentlichen Abstimmungsgegenstand frei und unbeeinflußt zu entscheiden, ist erheblich beeinträchtigt, wenn sie in der Beurteilung von tatsächlichen und rechtlichen Vorfragen an Mehrheitsbeschlüsse gebunden sind. Die Abstimmenden werden nämlich darauf beschränkt, statt unmittelbar über den Gegenstand selbst zu entscheiden, sich lediglich "über die Art der Schlußfolgerung aus Vordersätzen auszusprechen, die schon durch vorherige Abstimmungen festgestellt sind." [2]

Hinter diesem Verfahren steht die Auffassung vom Richterkollegium als einem logisch denkenden Individium, die Vorstellung, der Denkprozeß einer Einzelperson, die logisch von einer Prämisse zur nächsten fortschreitet, lasse sich durch diese mechanische Prozedur ersetzen.[3]

Daß dieser Anthropomorphismus im Mehrheitsverfahren höchst fragwürdig ist, zeigen vor allem die widersinnigen Resultate, zu denen ein Kollegium bei der Gründeabstimmung gelangen kann, Resultate, die letztlich von keinem der Beteiligten unterstützt werden.

Würden etwa in einem Kollegium von drei Richtern einer die Tatbestandsmäßigkeit verneinen, ein anderer Notwehr bejahen, und der dritte die Unzurechnungsfähigkeit des Angeklagten, so würde der Angeklagte, da jeder Richter in der Detailabstimmung von den anderen überstimmt wurde, verurteilt werden, obwohl jeder Richter im Ergebnis den Angeklagten freigesprochen hätte. [4]

---

2) Tecklenburg, a.a.O., S. 91.

3) Haymann, Die Mehrheitsentscheidung, S. 414 ff.

4) Ähnliche Beispiele bei Haymann, a.a.O., S. 416 und bei Tecklenburg, a.a.O., S. 90.

Außer der unzulässigen Einschränkung der Entscheidungsfreiheit, d.h. also des Stimmrechts, wie es den Abgeordneten verfassungsmässig zusteht, muß vor allem die mangelnde Praktikabilität der Gründeabstimmung in einem großen Gremium wie dem Parlament zur Ablehnung dieses Verfahrens führen. Es erübrigt sich daher an dieser Stelle, im Detail auf die umfangreiche Diskussion, die seit alters um die Gründeabstimmung im Strafprozess geführt wird, einzugehen. [5] Die Gründeabstimmung des Strafprozesses scheidet somit als Alternative für die Reihenfolgeabstimmung des Bundestages aus.

§ 28 VORSCHLAG ZUR FORTBILDUNG DES ABSTIMMUNGSVERFAHRENS IM BUNDESTAG

Die Untersuchung der im Bundestag zur Anwendung kommenden Abstimmungsmethode hat somit ergeben, daß diese einer Überprüfung auf ihre Verfassungsmäßigkeit nicht standhält; dies gilt entsprechend für die in den deutschen Länderparlamenten traditionell zur Anwendung kommende Reihenfolgeabstimmung im Verhältnis zu den jeweiligen Länderverfassungen.
Das Verfahren der Reihenfolgeabstimmung, so wie es teils ausdrücklich in der Geschäftsordnung, teils gewohnheitsrechtlich bestimmt ist, führt regelmäßig zu Verstößen gegen die Bestimmungen des Grundgesetzes, bzw. gegen ungeschriebene Verfassungsprinzipien.

---

5) Vgl. hierzu die eingehenden Literaturhinweise bei Tecklenburg, a.a.O., S. 89 ff., Anmerkungen, sowie bei Haymann, a.a.O., S. 412 Anmerkung 1 f.

So ist dann, wenn Abstimmungen beendet sind, noch bevor über alle einzelnen vorliegenden Anträge abgestimmt wurde, weil sich nämlich bei einem früheren Antrag schon die erforderliche Mehrheit gefunden hat, das Initiativ- und Amendationsrecht derjenigen verletzt, die die nicht vorgelegten Anträge eingebracht haben; ebenso ist das Stimmrecht von Abgeordneten verletzt, wenn sie zu jenen Anträgen in der Abstimmung nicht Stellung nehmen können; wohl der gravierendste Fehler dieser Abstimmungsmethode jedoch ist der, daß hierbei häufig das im Initiativ- und Amendationsrecht enthaltene Recht auf Chancengleichheit verletzt wird.

Aber auch außerhalb des rechtsnormgebundenen Bereichs sind gegen die Reihenfolgeabstimmung aufgrund der funktionellen Kriterien erhebliche Bedenken vorzubringen. Der - in der Praxis oft unlösbare - Konflikt um die Bestimmung des weitergehenden Antrags führt zu erheblichen Verzögerungen im Verfahrensablauf durch langwierige Geschäftsordnungsdebatten, wobei oft Entscheidungen gefällt werden, deren Richtigkeit von den Beteiligten bezweifelt wird und die somit zu zusätzlichen psychologischen Belastungen der parlamentarischen Auseinandersetzung führen. "Die parlamentarische Arbeit kann sehr behindert werden, wenn nicht gefährdet werden, wenn die Abgeordneten nicht bei jeder Abstimmung die Überzeugung gewinnen, daß das Ergebnis voll und ganz dem wirklichen Willen der Mehrheit entspricht. Das Mehrheitsprinzip, das den Willen der Mehrheit als Willen des gesamten Organs darstellt, bringt nicht selten Enttäuschungen für die Abgeordneten mit sich. Diese steigern sich zur größten Unzufriedenheit, wenn diese Überzeugung bei einer Abstimmung fehlt." [1)]

1) Schmitt, Das legislative Votum, S. 177; vgl. dazu eine Debatte wegen Unklarheiten über Verfahrensfragen in: Bundesrat 65. Sitzung, 1951, S. 554 C f.

Wenn das Verfahren der Reihenfolgeabstimmung dennoch in der Praxis unangefochten bis heute angewandt wird, so mag der Grund hierfür einmal darin liegen, daß der eigentliche Kern des Problems nicht klar erkannt ist, zum anderen mag dies darauf beruhen, daß die Nachteile des Verfahrens zwar immer deutlich empfunden wurden, daß sie sich aber nicht durchweg zu Ungunsten einer bestimmten Gruppe auswirken, sondern daß generell bei jeder Abstimmung wieder andere Gruppen davon betroffen werden können; damit aber hat sich die Frage eines eventuellen Minderheitenschutzes hier nie gestellt. Es stellt sich somit die Frage, auf welchem Wege das gegenwärtige Abstimmungsverfahren des Bundestages beseitigt werden könnte und welche Alternative sich hierfür bietet.

Die günstige Situation für eine umfassende Korrektur des Abstimmungsverfahrens wäre, geht man lediglich von der Rechtslage aus, der Zeitpunkt des ersten Zusammentretens eines neu gewählten Bundestages, da sich wegen des Grundsatzes der Diskontinuität jeder Bundestag eine Geschäftsordnung zu geben hat. [2] Die historische Erfahrung lehrt jedoch, daß die Geschäftsordnung des vorhergehenden Bundestages im allgemeinen unverändert übernommen wird.
Eine andere Möglichkeit bietet § 130 GeschO, wonach im Wege einer Initiative des Geschäftsordnungsausschusses eine grundsätzliche Änderung der Geschäftsordnung vorgeschlagen werden könnte.
Schließlich könnten die am Verfahren Beteiligten unmittelbar die Änderung erzwingen, indem sie die Rechtslage durch das Bundesverfassungsgericht klären lassen. Dies kann einmal geschehen im Verfahren der Organstreitig

---

2) Vgl. Bundestag 179. Sitzung (S. 7411 D), Berichterstatter Ritzel.

keit gemäß Art. 93 Abs.1 Ziff.1 GG, §§ 13 Ziff.5, 63 ff. BVGG; Antragsteller können hier diejenigen sein, die einen Initiativ- bzw. Änderungsantrag gestellt haben und zwar auch der einzelne Bundestagsabgeordnete. [3] Wird aufgrund des Initiativ- bzw. Amendationsrechts oder des Stimmrechts vorgegangen, so ist Antragsgegner der Bundestag, denn die Antragsteller handeln in Verteidigung eigener, ihnen vom Grundgesetz und der Geschäftsordnung eingeräumter Rechte, die Teil ihres verfassungsrechtlichen Abgeordnetenstatus sind. Zwar sind diese Rechte nicht ausdrücklich einzeln in den Vorschriften des Grundgesetzes positiviert, jedoch ergeben sie sich aus der Entscheidung der Verfassung für das parlamentarische Prinzip, das die Stellung der Abgeordneten als Verfassungsorgane bestimmt. Weiter ist Voraussetzung, daß die Antragsteller ihr Rechtsschutzinteresse nachweisen, indem sie geltend machen, sie seien durch eine Maßnahme des Bundestages in diesen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet (§ 64 Abs.1 BVGG). Die anzugreifende "Maßnahme" des Bundestages wären hier die gewohnheitsrechtlichen Geschäftsordnungsnormen, die die Reihenfolgeabstimmung in der bisher angewandten Form regeln. Es besteht aber ebenso die Möglichkeit, als "Maßnahme" die Entscheidung des Präsidiums, das die Abstimmung in einem solchen Fall für beendet erklärt, anzugreifen. Antragsgegner für die Organstreitigkeit ist dann der amtierende Bundestagspräsident.

Wird nachgewiesen, daß über einen Initiativ- oder Änderungsantrag bei einem Beschlußverfahren überhaupt nicht abgestimmt wurde, weil nach Annahme eines früheren Antrags die Abstimmung abgebrochen wurde, ist die Verletzung dieser Rechte und damit das Rechtsschutzinteresse behauptet; gleich liegt der Fall bei einem Abgeordneten,

---

3) Vgl. BVerfGE 1, 208; 2, 143; 3, 12.

der behauptet, er habe für einen Antrag stimmen wollen, der auf diese Weise überhaupt nicht zur Abstimmung gelangt ist.
Wird aufgrund der dargelegten Gründe der Nachweis dafür, daß eine konkrete Verletzung des Initiativ- bzw. Amendationsrechts oder des Stimmrechts vorliegt, unschwer zu führen sein, so wird es nicht gelingen, den Nachweis dafür zu erbringen, daß das Recht auf Chancengleichheit der Abgeordneten, die im Bundestag einen Antrag eingebracht haben, in einem konkreten Fall verletzt worden sei. Zwar besteht für eine solche Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit in vielen Fällen eine hohe Wahrscheinlichkeit, der Nachweis im Einzelfall scheitert jedoch daran, daß es sich um innere Vorgänge bei den Abstimmenden handelt, die nachträglich objektiv nicht mehr nachprüfbar sind.

Da die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hier lediglich auf die Feststellung gehen kann, daß die beanstandete Maßnahme, also die gewohnheitsrechtlichen Geschäftsnormen, die die Reihenfolgeabstimmung betreffen, gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt (§ 67 BVGG), muß es dann der politischen Auseinandersetzung überlassen bleiben, die Konsequenzen hieraus zu ziehen, d.h. die GeschO insoweit zu ändern.

Die andere Möglichkeit ist hier die der abstrakten Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs.1 Ziff.2 GG, §§ 13 Nr. 6 und 76 ff. BVGG. Im Wege dieses Verfahrens kann die Unvereinbarkeit der gewohnheitsrechtlichen Geschäftsordnungsnormen, die die Reihenfolgeabstimmung regeln, mit dem Grundgesetz, und damit deren Nichtigkeit festgestellt werden. Hier aber, im objektiven Verfahren der Normenkontrolle, muß die Tatsache, daß beim gegenwärtig geltenden Abstimmungsverfahren des Bundestages sich die Möglichkeit einer häufigen Verletzung der Chancengleichheit nicht ausschließen läßt, berücksichtigt werden,

ohne daß es auf den Nachweis einer solchen Verletzung im konkreten Fall ankommen würde. Voraussetzung allerdings ist dabei der Antrag eines Drittels der Mitglieder des Bundestages (Art.93 Abs.1 Ziff.2 GG, § 76 BVGG).

Sind damit die Wege gezeigt, auf denen sich das gegenwärtige Abstimmungsverfahren des Bundestages beseitigen läßt, so stellt sich nunmehr die Frage nach der besten Alternative, die die bisherige Reihenfolgeabstimmung ersetzen könnte.
Leitender Gesichtspunkt für einen Vorschlag de lege ferenda muß hier sein, daß das Verfahren zwar die Änderungen erfahren muß, die unerläßlich sind, damit es mit dem Grundgesetz vereinbar werde, daß aber andererseits nach Möglichkeit ein krasser Bruch mit dem traditionellen, eigenständigen Verfahren vermieden werden muß, wenn nicht in der parlamentarischen Praxis Schwierigkeiten wie etwa langwierige Geschäftsordnungsdebatten oder gar Obstruktion auftauchen sollen, die auf mangelndes Verständnis für ein unbekanntes, neuartiges Verfahren zurückzuführen sind.

Damit erhebt sich zunächst die Frage, ob sich nicht die Reihenfolgeabstimmung des Bundestages so modifizieren läßt, daß sie den Anforderungen der Verfassung entspricht. In Betracht kommt hier eine Änderung dahingehend, daß in jedem Fall über sämtliche vorliegenden Anträge voll "durchgestimmt" wird, also auch dann,wenn ein früherer Antrag die erforderliche Mehrheit erhält. Damit wäre gewährleistet, daß das Initiativ- und Amendationsrecht jedenfalls insoweit erfüllt sind, als die Anträge zur Abstimmung kommen, und daß auch das Stimmrecht der Abgeordneten respektiert wird, da sie zu jeder vorgelegten Alternative Stellung nehmen können.

Wie sich gezeigt hat, ist jedoch auch bei dieser konsequent durchgeführten Reihenfolgeabstimmung nicht gewährleistet, daß die Forderung auf Chancengleichheit der

Anträge gewahrt ist, und zwar ist diese Gefahr immer dann gegeben, wenn die tatsächliche Entscheidung nicht schon zuvor außerhalb des Plenums getroffen wurde, und damit eine sog. "Situation rationaler Unbestimmtheit" vorliegt, wenn also die Entscheidung offen ist.

Eine Durchbrechung des Prinzips der rigorosen Abstimmungsgleichheit aufgrund des regulativen Einflusses des Art. 3 GG wäre hier nur dann möglich, wenn eine andere praktikable Abstimmungsmethode, die eine absolute Neutralität des Verfahrens wahrt, nicht vorhanden wäre.

Die Analyse der parlamentarischen Abstimmungsverfahren hat jedoch ergeben, daß ein solchen Anforderungen entsprechendes Abstimmungsverfahren existiert, nämlich die Wahlmethode, wie sie der Bundestag im Prinzip bereits für den Sonderfall des § 55 GeschO eingeführt hat. Deren Anwendungsbereich müßte so erweitert werden, daß sie bei allen Abstimmungen, bei denen durch die Reihenfolgemethode eine Gefährdung der Chancengleichheit vorläge, zum Zuge kommt.
Dabei aber ergibt sich die Schwierigkeit,daß sich ein solcher Fall nicht mit Sicherheit und aufgrund objektiv erkennbarer Umstände umschreiben läßt und es damit nicht abstrakt normierbar ist, wann die Voraussetzungen für die Anwendung der Wahlmethode sachlich gegeben sind. Hier bleibt entweder der Weg, generell die Wahlmethode anstelle der bisherigen Reihenfolgeabstimmung einzuführen, was einen radikalen Wandel des parlamentarischen Abstimmungsverfahrens bedeuten würde. Dabei ist vor allem auch zu bedenken, daß zwar einerseits Geschäftsordnungsdebatten und Unzufriedenheit der Abstimmenden usw. entfallen würden, andererseits aber die Art der Stimmabgabe eine andere sein müßte. Werden mehrere Alternativen zugleich zur Abstimmung gestellt, dann reichen die Symbole wie Aufstehen oder Handaufheben nicht mehr aus. Es muß dann entweder, wie bisher beim

Wahlverfahren schriftlich abgestimmt werden, oder es muß zur Beschleunigung des Verfahrens eine technische Anlage zur Registrierung der Stimmen im Plenarsaal eingerichtet werden.

Reihenfolgeabstimmung bleiben, die Wahlmethode jedoch nur in besonderen Fällen anwenden, bei denen andernfalls die Chancengleichheit gefährdet wäre, dann bleibt nur die Möglichkeit, die Wahlmethode auf besonderen Antrag hin anzuwenden. Diejenigen nämlich, die einen Initiativ- bzw. Abänderungsantrag eingebracht haben, erkennen am deutlichsten die Gefahr der Verletzung der Chancengleichheit und sind in einem solchen Fall naturgemäß an der Wahrung ihrer Rechte interessiert. Man kann es ihnen also durchaus überlassen, im Einzelfall den Antrag auf Anwendung der Wahlmethode zu stellen; dies liefert eine Garantie dafür, daß das objektive Verfassungsgebot der Wahrung absoluter Neutralität beim Abstimmungsverfahren respektiert wird. Die Gefahr der Obstruktion ist nicht gegeben, auch wenn ein einzelner Abgeordneter die Anwendung der Wahlmethode durchsetzen kann, da diese die Abwicklung des parlamentarischen Verfahrens nicht wesentlich verzögert.

Es ist somit abschließend de lege feranda vorzuschlagen, das bisherige Verfahren der Reihenfolgeabstimmung in modifizierter Form grundsätzlich beizubehalten. Voraussetzung ist jedoch, daß in jedem Fall über alle Alternativen abgestimmt wird.

Die Art der Reihenfolgebestimmung ist von sekundärem Interesse, da für den Fall, daß diese von erheblicher Bedeutung für den Ausgang der Abstimmung sein könnte, die Alternative der Wahlmethode einzuführen ist. Es genügt also etwa, die Reihenfolge formal nach dem Zeitpunkt der Einbringung der Anträge zu bestimmen. Für den Fall, daß bei einer solchen Abstimmung mehrere Alternativen eine Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen, ist eine Wiederholung der Abstimmung, und zwar im Wege der Wahlmethode, vorzunehmen.

Auf Antrag eines Abgeordneten, der einen Initiativantrag unterstützt oder einen Abänderungsantrag eingebracht hat, ist der Präsident jedoch zu verpflichten, die Abstimmung im Wege der Wahlmethode durchzuführen.

Lebenslauf

Am 23.2.1936 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Dr. Hans Kemmler und seiner Ehefrau Ilse, geb. Hörger in Tübingen geboren. Ich bin deutscher Staatsangehöriger.

Nach dreijähriger Volksschulzeit in Tübingen besuchte ich von 1945 - 1949 die Tübinger Freie Waldorfschule und von 1949 bis zum Abitur am 17.3.1955 das Keplergymnasium in Tübingen.

Im Sommersemester 1955 begann ich das Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen und besuchte im Wintersemester 55/56 das Law College der Universität Bombay. Anschließend setzte ich das Studium mit Ausnahme des Sommersemesters 1957, das ich an der Universität München verbrachte, in Tübingen fort, wo ich am 7.12.1960 die Erste juristische Staatsprüfung ablegte.

Im Februar 1961 begann ich den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Baden - Württemberg, den ich im Jahre 1964 für sechs Monate zur Arbeit an der Dissertation unterbrach. Am 2.2.1966 habe ich die Zweite juristische Staatsprüfung in Stuttgart abgelegt. Anschließend war ich in einem Tübinger Unternehmen angestellt. Seit Januar 1967 bin ich in einem Anwaltsbüro tätig; am 11.5.1967 wurde ich zur Rechtsanwaltschaft und als Rechtsanwalt bei dem Landgericht Tübingen zugelassen.